

La Educación en Nicaragua entre siglos, dudas y esperanzas



Juan B. Arríen • Miguel De Castilla Urbina • Rafael Lucio Gil



Universidad
Centroamericana



Fundación
Ford

LA EDUCACIÓN EN NICARAGUA ENTRE SIGLOS, DUDAS Y ESPERANZAS

Juan Bautista Arrien

Miguel De Castilla Urbina

Rafaél Lucio Gil

Managua-Nicaragua, Diciembre 1998



Universidad Centroamericana UCA

Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina (PREAL)

Telefax: 278 8152, Tel: 278 3923

Email: arrien@ns.uca.edu.ni

Apartado Postal No. 69, Managua, Nicaragua.

© Universidad Centroamericana, Programa de Promoción de la Reforma
Educativa en América Latina, UCA - PREAL

Derechos reservados según la ley.

Managua, Nicaragua, diciembre de 1998.

Edición al cuidado de Miguel De Castilla Urbina y Rafael Lucio Gil
Diseño de la cubierta y tipografía general: Iván Olivares Morales
Impreso en: Servicios Gráficos TMC, Managua
Impreso y hecho en Nicaragua

CONTENIDO

Presentación	11
Primera Parte: 1989-1990: El punto cero de inicio de la Reforma Educativa en proceso (Momento de llegada de la Revolución Sandinista en el campo de la Educación en Nicaragua)	15
Introducción	17
1. Bases y Fundamentos Jurídico Normativos de la Educación Nacional	20
1.1. El estatuto sobre derechos y garantías de los nicaragüenses (sobre los derechos culturales) (21 agosto 1979)	20
1.2. La Constitución Política de la República de Nicaragua (09 de enero 1987).	21
2. Filosofía y Políticas que orientaban la Educación Nacional	25
2.1. Fines, principios y objetivos de la educación	25
2.2. Políticas educativas	31
3. Estructura organizativa del sistema escolar y estructura de la oferta educativa formal oficial no superior	39
3.1. Estructura organizativa del sistema y de la oferta educativa.	39
3.2. La estrategia	42
3.3. De los objetivos	42
3.4. Resultados esperados	43
3.5. Estructura y organización del sistema educativo.	43
3.6. Análisis comparativo entre la estructura heredada (1979) y la nueva estructura (1984)	49
3.7. La estructura del sistema educativo en 1989, un año antes del inicio del proceso de reforma	50
4. Demanda y oferta de educación formal	52
4.1. La economía en la revolución sandinista.	52
4.1.1. Etapa de reconstrucción y reactivación, 1979-1981	53
4.1.2. Etapa de recesión y emergencia: 1982-1984	54
4.1.3. Etapa de crisis y sobrevivencia: 1985-1989	54
4.2. Crisis económica y social y demanda educativa	56
4.3. La oferta educativa escolar	58
5. El contenido de la educación	64
5.1. Etapas del proceso de transformación curricular	64

5.2. Balance Crítico	75
6. La administración de la educación	76
6.1. El plan de la educación nacional y el sistema de planes de la educación nacional	76
6.2. La descentralización del sistema escolar	79
6.3. El sistema de evaluación de la educación nacional	82
6.4. Aproximaciones a un balance crítico de la administración de la educación durante el período 1979-1989	83
7. Los recursos del sistema escolar	86
7.1. Los recursos humanos	86
7.1.1. El personal docente según nivel educativo no superior.	86
7.1.2. La formación de los recursos humanos para el sector educativo	88
7.1.3. Características del perfil profesional de los maestros	91
7.1.4. Situación social de los educadores	92
7.1.4.1. La Escala Salarial de los Maestros	93
7.1.4.2. Normativas de protección al educador.	95
7.1.4.3. Libertad sindical y organizaciones sindicales de los trabajadores	96
7.2. Los recursos financieros	98
7.2.1. El presupuesto de la educación oficial no superior	99
7.2.2. Evolución del presupuesto respecto al Producto Interno Bruto (PIB)	100
7.3. Los recursos materiales y técnicos	100
7.3.1. Plantas físicas	100
8. La eficiencia del sistema escolar	101
Introducción	101
8.1. Tasas de escolaridad	101
8.2. Tasas de promoción	102
8.3. Tasas de deserción	104
8.4. Tasas de retención	105
9. La educación formal y no formal privada y la educación no formal de la sociedad civil	107
9.1. La educación formal privada	107
9.3. La educación no formal estatal y sus relaciones con la educación formal pública	109
9.3.1. Programas no formales para la infancia	109
9.3.2. Programas no formales para adolescentes en condiciones de riesgo	113
9.3.3. Programas no-formales para los adultos	113
9.4. La educación no formal en Nicaragua en la década de los ochenta: aportes y problemas.	114
9.4.1. Aportes de la educación no-formal:	114
9.4.2. Problemas de la educación no-formal:	115
10. Equidad y educación	116

Segunda Parte: La Reforma Educativa en Proceso	121
Introducción	123
1. Antecedentes de carácter endógeno y exógeno de la reforma educativa en proceso.	125
Introducción:	125
1.1. Antecedentes endógenos de la Reforma Educativa:	
Purificación y eliminación del modelo educativo precedente	125
1.2. Antecedentes exógenos de la Reforma Educativa	127
1.3. En conclusión	128
2. Marco económico, político y social de la Reforma de la educación:	
demandas del entorno nacional e internacional	130
2.1. El contexto regional	130
2.2. Marco Social y Económico del país:	131
2.3. En Conclusión:	134
3. Concepción global, estrategias y plan del proceso de Reforma de la Educación	135
3.1. Concepción de la Reforma Educativa:	135
3.2. Estrategia prevista para el proceso de la Reforma Educativa	140
3.3. Plan del Proceso de Reforma	149
4. Condiciones, fortalezas y debilidades de la reforma de la educación	153
Introducción:	153
4.1. Condiciones favorables y desfavorables a la Reforma Educativa	153
4.2. Fortalezas que presenta el actual proceso de Reforma Educativa	156
4.3. Principales Debilidades de la Reforma Educativa	157
4.4. En Conclusión:	157
5. Marco jurídico normativo de la reforma	159
5.1. La Reforma Educativa en la Constitución:	159
5.2. El INATEC, la Reforma y sus fundamentos legales:	160
5.3. Proceso de acercamiento a una Ley General de Educación	160
5.4. Ley y Reglamento de Carrera Docente	161
5.5. A título de Conclusión:	162
6. El lugar y papel de los educadores en el proceso de reforma de la educación	163
Introducción:	163
6.1. Enfoque de la Reforma sobre los maestros	163
6.2. El Reforma Educativa del INATEC y la visión sobre los docentes	164
6.3. Niveles y mecanismos de participación	
de los maestros en las la Reforma	164
6.4. A título de Conclusión:	165
7. Los actores del proceso de reforma de la educación	166
Introducción:	166
7.1. Los Organismos Externos	166
7.2. Las Iglesias	167

7.3. Los Sindicatos	167
7.4. Los padres de Familia	168
7.5. Los Partidos Políticos	168
7.6. La Sociedad Civil	168
7.7. Las Cámaras y Organizaciones de la Empresa Privada	169
7.8. Las Asociaciones Estudiantiles	169
7.9. Para Concluir:	170
8. Las medidas de reforma	172
Introducción:	172
8.1. Medidas respecto a la Filosofía y Concepción de la Educación:	172
8.2. Medidas Respecto a la Organización del Sistema Escolar	
Público no Superior	177
8.3. Medidas de Reforma respecto al Funcionamiento	
y Administración del Aparato Escolar	183
8.4. Medidas de reforma respecto al contenido de la educación	208
8.5. Medidas de reforma respecto a las niñas y las mujeres:	223
8.6. Educación y pobreza	228
8.7. Medidas de reforma respecto a la inserción de la economía	
nacional en el proceso de globalización de las relaciones económicas	236
8.8. Medidas de reforma con respecto a la problemática	
del medio ambiente	240
8.9. Medidas respecto a la eficiencia del sistema:	247
8.10. Medidas respecto a la calidad de la educación:	265
8.11. Medidas respecto a la situación profesional de los educadores	281
9. Neoliberalismo, globalización y reforma educativa:	
un análisis crítico-reflexivo final:	300
Introducción:	300
9.1. Una mirada global:	300
9.2. El Modelo Neoliberal: Nicaragua en la encrucijada	
de la mundialización	301
9.3. La Reforma Educativa y la globalización:	303
9.4. Principales conclusiones de este capítulo	304
Tercera parte: Tendencias de la Educación en Nicaragua	
 camino al Siglo XXI, con fundamento	
 en el período 1990 - 1998 (agosto)	307
1. Análisis comparativo entre la situación de la educación antes de iniciarse el	
proceso de reforma y la situación actual del mismo.	309
Introducción	309
1.1. Bases y fundamentos jurídicos normativos de la educación nacional	309
1.2. Filosofía y políticas que orientan la educación nacional	314

1.3. Estructura organizativa del sistema escolar y estructura de la oferta educativa	318
1.4. La oferta de educación	322
1.5. El contenido de la educación	323
1.6. La administración de la educación	326
1.7. Los recursos humanos en el sistema escolar	329
1.8. La eficiencia del sistema escolar	331
1.9. Educación formal y no formal privada y de la sociedad civil	334
1.10. Equidad y Educación	337
1.11. Tendencias Generales de la Educación	339
2. Resultados y Tendencias respecto a los referentes externos del Proceso de Reforma de la Educación.	342
Introducción	342
2.1. El proceso de reforma de la educación, respecto a la economía nacional	345
2.2. El proceso de reforma de la educación, respecto a los procesos de globalización de las relaciones internacionales	346
2.3. El proceso de reforma de la educación, respecto al desarrollo social (clases sociales y sectores de mujeres y población en situación de pobreza)	346
2.4. Conclusiones	352
3. Resultados y tendencias respecto a sí misma:	353
3.1. Respecto a la cobertura del sistema en relación a la población demandante:	353
3.2. Respecto a la calidad de la educación	364
3.3. Respecto a la eficiencia del sistema:	375
4. Resultados y tendencias respecto a los sectores y áreas de la educación pública no superior, excluidos del proceso de reforma	381
Bibliografía	409

PRESENTACIÓN

Durante la década de los noventa, las reformas educativas han ido adquiriendo mayor amplitud y profundidad en Centroamérica.

Se trata de un movimiento generalizado en el mundo tras las nuevas rutas abiertas a la educación por la “Conferencia Mundial sobre Educación para Todos” (Jomtien, Tailandia, marzo 1990).

Esta importante Conferencia recogió e interpretó las nuevas formas de satisfacer las demandas educativas de la población, así como el papel decisivo que le correspondería ejercer a la educación en su relación con el desarrollo humano y los retos del nuevo milenio, en la perspectiva de una sociedad cuyo principal potencial será la inteligencia y el capital humano.

En este sentido la Conferencia planteó una nueva visión de la educación y trazó un nuevo itinerario pedagógico centrado en los aprendizajes. El Plan de Acción, que de acuerdo a los nuevos postulados organizativos, pedagógicos y metodológicos propuso la Conferencia, se convirtió de hecho en un desafío para los países y en la necesidad de realizar profundas reformas educativas, particularmente en la educación básica.

Las Cumbres y Conferencias mundiales de la presente década organizadas por las Naciones Unidas que han abordado los grandes retos de la Humanidad: Medio Ambiente (1992), Derechos Humanos (1993), Población (1994), Desarrollo Social (1995), Mujer (1995), Educación Superior (1998), etc., otorgan a la educación un papel clave y decisivo para enfrentar con éxito esos grandes paradigmas de la Humanidad.

La condición fundamental para satisfacer la expectativa de la Humanidad respecto a la educación era realizar reformas profundas en los sistemas educativos. Sin embargo, este papel no se podía ejercer con una educación que hiciera más de lo mismo, sino que hiciera más pero de algo nuevo.

Centroamérica se apropió de este reto y retomando el curso trazado por los cambios educativos del pasado, concentró su interés en reformas que abarcaran los componentes claves para hacerlas efectivas, tales como la base jurídico-

legal, la organización y gestión descentralizada, la transformación curricular para nuevas formas de enseñanza-aprendizaje, la formación, desarrollo y condiciones profesionales, sociales y laborales de los maestros, la participación de la familia y de la sociedad en la tarea educativa, el financiamiento-inversión, la tecnología educativa, etc.

En la orientación y desarrollo de estas reformas, han jugado un papel importante las fuentes multilaterales de financiamiento, cuyas directrices y prioridades se perciben con claridad en todos los países del istmo centroamericano.

Nicaragua entró de lleno en la dinámica de la reforma educativa centrada en tres grandes objetivos: Transformación Curricular (académico-pedagógico), Descentralización Educativa en su versión de Autonomía Escolar (administrativo-gestión) y Formación en Valores (axiológico - ideológico).

Como es natural, esta dinámica tuvo como referente la educación de la década de los ochenta o la educación en el proceso de una revolución popular, anticapitalista. Sobre su desmontaje se construye el nuevo modelo educativo, teniendo como eje dinamizador del mismo la reforma de la educación no superior de Nicaragua centrada en los tres grandes objetivos señalados.

Este proceso abrió la oportunidad de hacer un estudio serio y objetivo sobre la reforma educativa en Nicaragua como parte de una investigación conjunta realizada en Guatemala, El Salvador, Honduras y Panamá por investigadores de estos países, con un diseño uniforme, bajo la coordinación técnica del Programa UCA-PREAL de Nicaragua y con el apoyo financiero de la Fundación Ford.

El estudio de Nicaragua, bajo nuestra conducción, estuvo a cargo de los Máster en educación, *Miguel De Castilla Urbina* y *Rafael Lucio Gil*, quienes con un excelente conocimiento de la educación nicaragüense, un inobjetable dominio de las técnicas de investigación, con visión profesional y criterios propios, profundizaron en el proceso de la reforma educativa desarrollada por el Ministerio de Educación en el período 1990-1998 (Agosto).

Es importante tener presente las características de este período, por cuanto le antecedió la educación de la Revolución Sandinista, y en él prevaleció un estilo de gestión fuerte, en ocasiones vertical, muy vinculado a las directrices del Banco Mundial respecto a la concepción y orientación de las reformas educativas, centradas fundamentalmente, en la educación básica.

Por supuesto el período de siete a ocho años no es suficiente para verificar el sedimento e impacto de la reforma educativa implantada, pero sí es posible

derivar de ella *algunos indicios objetivos* para valorar su acción y desarrollo.

Dejado atrás este período debido al cambio de administración, nombramiento de un nuevo Ministro de Educación (septiembre 1998), la reforma educativa en Nicaragua continúa con un nuevo aliento y con un nuevo estilo que le auguran un futuro esperanzador.

Juan B. Arrien, Ph. D.
Director UCA-PREAL
Managua, Diciembre 1998

Primera Parte

1989-1990:

EL PUNTO CERO DE INICIO DE LA REFORMA EDUCATIVA EN PROCESO

(MOMENTO DE LLEGADA DE LA REVOLUCIÓN SANDINISTA
EN EL CAMPO DE LA EDUCACIÓN EN NICARAGUA)

Introducción

1989-1990: el contexto de inicio de la reforma de la educación. Momento de llegada y herencia de la Revolución Sandinista en el campo de la educación en Nicaragua.

Para los propósitos de este Estudio, los años mil novecientos ochenta y nueve (1989) y mil novecientos noventa (1990) son paradigmáticos. Dos años síntesis de los que no se puede hablar sin contar la historia completa. Dos años de llegada, pero también de inicio, en la larga y rica historia de la educación nicaragüense de los últimos cincuenta años del siglo XX. Mil novecientos ochenta y nueve, año de llegada de los diez años (1979-1989) de la Educación Popular en un contexto de Revolución Social, y mil novecientos noventa, año de inicio de la Reforma de la Educación en un contexto de globalización neoliberal en Nicaragua.

Los datos del contexto son los siguientes:

-El 25 de febrero de 1990, hubo elecciones generales en Nicaragua. Era el momento culminante de una agotadora jornada iniciada a fines del decenio de los años setenta, con la lucha guerrillera del Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) en contra de la Dictadura Militar Somocista.

Con la convocatoria a elecciones generales, el FSLN buscaba legitimar al proceso revolucionario ante la comunidad internacional y detener la guerra que asolaba al país desde 1982. No obstante, el desgaste económico y social había sido de tal magnitud, que la mayoría de los electores entregó el triunfo electoral a la coalición opositora. La Revolución Sandinista iniciada en julio de 1979, a inicios de 1990 había llegado a su fin. El triunfo de la Unión Nacional Opositora (UNO), abría las puertas y posibilitaba al retorno y recuperación histórica, de estadios económicos y sociales vividos antes de 1979 por la sociedad nicaragüense.

El modelo económico neoliberal, implantado por el gobierno sandinista en febrero de 1988, había nacido en «casa ajena» en el interior de un régimen revolucionario; con el triunfo de la UNO sobre el mismo, entra por fin a su propia casa, a su hábitat, a su ambiente natural.

Para la Educación, el año mil novecientos ochenta y nueve, como momento de llegada, arroja los siguientes resultados:

- La tasa nacional de analfabetismo era del 24.6%, representando 531.511 personas mayores de diez años.

En casi diez años, de 1980 a 1989, producto de las circunstancias que atravesó el proceso político nicaragüense, el analfabetismo, que en 1980 había sido reducido a un 12.9% , logró crecer y recuperarse en casi un 100%.

- La tasa de escolaridad neta en 1989 era del 76%; esto significa que el 24% de los niños de 7 a 12 años (aproximadamente 150,000) no asistieron ese año a ninguna modalidad del sistema escolar, y que alrededor de 20,000 adolescentes y jóvenes se incorporaron al universo nacional de analfabetos. La tasa de escolaridad neta en 1983 fue del 80%.

- Entre 1988 y 1989, la matrícula de Educación Primaria creció apenas en un 2.5% anual, o sea por debajo del crecimiento de la población del país, que en ese periodo era del 3.3%. Entre 1979 y 1983, la matrícula de la Educación Primaria creció en un 6.0% anual.

- La eficiencia del sistema escolar nicaragüense, expresada en altas tasas de repitencia y bajas tasas de promoción, era precaria. La repitencia oscilaba entre el 30% para el primer grado y el 5% para el sexto grado. La promoción se calculaba en un 52% para el primer grado, el 70% para el cuarto grado y el 84.5% para el sexto grado.

El problema de la extraedad históricamente ha sido un problema consustancial al ejercicio educativo escolar en Nicaragua. Según el Ministerio de Educación, se calculaba que en algunos grados de la educación primaria, la extraedad representaba la mitad de la matrícula a nivel nacional. La deserción o abandono escolar, igual a la repitencia era muy alta, con mayor énfasis en los primeros cuatro grados del nivel primario.

El problema de la baja eficiencia y calidad del sistema escolar, tuvo incidencia directa no sólo sobre el sistema mismo, como mecanismo de reproducción de la precariedad, sino también sobre el costo por alumno, provocando que esta educación fuese no solamente de baja calidad, sino además muy cara.

-En 1989, de 24.100 docentes en servicio en primaria y secundaria (el 87% del total), 15.906, el 66% no tenían títulos profesionales, el 33% tenían títulos de Educación Primaria y el 35%, tenía título de Educación Media. En el Nivel Preescolar, de 2.100 docentes, solamente 987, el 47% eran graduados.

En el nivel educativo donde el empirismo es más alto, es en el Nivel Medio. En el nivel de la Educación Superior, no existe en Nicaragua, la carrera o grado profesional de profesor universitario.

La causa fundamental del empirismo magisterial al finalizar el decenio de los ochenta, era de carácter socio-económico. Entre 1984 y 1989, la deserción de educadores del sistema escolar hacia otras ocupaciones, provocada por los bajos salarios, creció a niveles más altos que la propia producción de maestros en las escuelas normales del país.

-En 1989, el Presupuesto para el Sector Educativo y en relación al Producto Interno Bruto (PIB) fue sólo del 4%, muy por debajo del presupuesto para 1986 que en relación al PIB ascendió al 6.2%.

La reducción del presupuesto para el sector educativo en 1988 (4.1% del PIB) y 1989, (4.0% del PIB), producto directo de la aplicación de la política económica, tuvo un fuerte impacto en el presupuesto asignado para sueldos y salarios del personal docente y las inversiones en la construcción y reparaciones de edificios escolares, compra de equipos, laboratorios, materiales escolares, sueldos y salarios del magisterio, etc.

-El modelo educativo pensado y construido por la Revolución, basado en la participación y la movilización ciudadana, la apertura a los sectores empobrecidos de la sociedad y la transformación de las maneras y formas de hacer educación escolar, en 1989, después de casi 10 años de guerra, crisis, tensiones y contradicciones, estaba completamente agotado. Triunfase o no el FSLN en las elecciones del 25 de febrero de 1990, había que revisarlo de cara a su transformación total.

-El énfasis y las rutas del cambio y de la Reforma de la Educación, iba a depender de quien obtuviese el triunfo en las elecciones. (De Castilla; 1995: 185).

¿Qué había pasado en el período 1979 y 1989 en el campo de la educación en Nicaragua? ¿Los datos de 1989, siempre fueron los mismos o hubo una época en que fueron diferentes? Esta es la historia.

1. Bases y Fundamentos Jurídico Normativos de la Educación Nacional

Los fundamentos jurídicos de la Educación, al momento de inicio del proceso de Reforma de los años noventa, estaban explicitados en el Capítulo VII de la Constitución Política de la República de Nicaragua, aprobada en enero de 1987.

Los mismos tuvieron como Antecedentes, el Capítulo sobre los Derechos Culturales, contemplados en El Estatuto sobre Derechos y Garantías de los Nicaragüenses y en los Fines, Principios y Objetivos de la Nueva Educación.

1.1. El estatuto sobre derechos y garantías de los nicaragüenses (sobre los derechos culturales) (21 agosto 1979)

El 21 de agosto de 1979, al cumplirse un mes del triunfo insurreccional, el Consejo de Estado de la República de Nicaragua recién inaugurado, decretó el *Estatuto sobre Derechos y Garantías de los Nicaragüenses*. En este Documento fundador, al referirse a los Derechos Educativos y Culturales de los nicaragüenses, se estableció que:

a) «La enseñanza primaria y secundaria serán gratuitas, obligatorias y accesibles a todos...La enseñanza superior debe hacerse igualmente accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno...

b) Se declara de interés social la alfabetización, la cual es responsabilidad de todos los nicaragüenses.

c) El Estado tomará a su cargo, de manera exclusiva, la formación del magisterio para la enseñanza Preescolar y Primaria. La Formación del Profesorado de segunda enseñanza, será también tarea primordial del Estado.

d) El Estado tendrá la obligación de adoptar medidas necesarias para la conservación, el desarrollo y la difusión de la ciencia y la cultura, la cual debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de

su dignidad, el fortalecimiento del respeto de los derechos humanos, y la transformación de la sociedad nicaragüense...» (*Consejo de Estado, 1979: 11*).

1.2. La Constitución Política de la República de Nicaragua (09 de enero 1987).

El nueve de enero de mil novecientos ochenta y siete, la Asamblea Nacional de la República de Nicaragua, promulgó la Constitución Política que habría de recuperar la experiencia política, económica y social de la Revolución, y de crear el marco jurídico y del Estado de Derecho, que serviría para dar sustento a todas las transformaciones que había desencadenado el proceso revolucionario a partir de 1979.

La Constitución Política de 1987, deroga *El Estatuto sobre Derechos y Garantías de los Nicaragüenses*, promulgado en agosto de 1979.

El Título VII de la Constitución Política fue dedicado a la Educación y la Cultura. Así, entre los Artículos 116 y 125, se establece todo lo referido a la Educación como función del Estado.

El contenido de los mismos fue el siguiente:

Constitución Política de la República de Nicaragua «TÍTULO VII, Educación y Cultura, capítulo único»

Arto. 116. La educación tiene como objetivo la formación plena e integral del nicaragüense; dotarlo de una conciencia crítica, científica y humanista; desarrollar su personalidad y el sentido de su dignidad y capacitarlo para asumir las tareas de interés común que demanda el progreso de la nación; por consiguiente, la educación es factor fundamental para la transformación y el desarrollo del individuo y la sociedad.

Arto. 117. La educación es un proceso único, democrático, creativo y participativo que vincula la teoría con la práctica, el trabajo manual con el intelectual y promueve la investigación científica. Se fundamenta en nuestros valores nacionales, en el conocimiento de nuestra historia, de la realidad, de la cultura nacional y universal y en el desarrollo constante de la ciencia y de la técnica; cultiva los valores propios del nuevo nicaragüense, de acuerdo con los principios establecidos en la presente Constitución, cuyo estudio deberá ser promovido.

Arto. 118. El Estado promueve la participación de la familia, de la comunidad y del pueblo en la educación y garantiza el apoyo de los medios de comunicación social a la misma.

Arto. 119. La educación es función indeclinable del Estado. Corresponde a éste planificarla, dirigirla y organizarla. El sistema nacional de educación funciona de manera integrada y de acuerdo con planes nacionales. Su organización y funcionamiento son determinados por la ley.

Arto. 120. Es papel fundamental del magisterio nacional la aplicación creadora de los planes y políticas educativas. Los maestros tienen derecho a condiciones de vida y trabajo acordes con su dignidad y con la importante función social que desempeñan; serán promovidos y estimulados de acuerdo con la ley.

Arto. 121. El acceso a la educación es libre e igual para todos los nicaragüenses. La enseñanza básica es gratuita y obligatoria. Las Comunidades de la Costa Atlántica tienen acceso en su región a la educación en su lengua materna y en los niveles que se determine, de acuerdo con los planes y programas nacionales.

Arto. 122. Los adultos gozarán de oportunidades para educarse y desarrollar habilidades por medio de programas de capacitación y formación. El Estado continuará sus programas educativos para suprimir el analfabetismo.

Arto. 123. Los centros privados dedicados a la enseñanza pueden funcionar en todos los niveles, sujetos a los preceptos establecidos en la presente Constitución.

Arto. 124. La educación en Nicaragua es laica. El Estado reconoce el derecho de los centros privados dedicados a la enseñanza y que sean de orientación religiosa, a impartir religión como materia extracurricular.

Arto. 125. La Educación Superior goza de autonomía financiera, orgánica y administrativa de acuerdo con la ley. Se reconoce la libertad de cátedra. El Estado promueve la libre creación, investigación y difusión de las ciencias, las artes y las letras». (Asamblea Nacional, 1987. pág 36-38).

Como es posible observar, los principios constitucionales sobre educación aprobados en 1987, no hacían más que cristalizar la experiencia de la educación en la revolución. La idea de los legisladores era, institucionalizar el modelo educativo en desarrollo, y desde el centro de la crisis, sentar las bases para avanzar en dirección al futuro.

Algunas características de ese modelo eran las siguientes:

- La educación como factor de transformación del individuo y de la sociedad. (Arto. 116).
- La Educación es función indeclinable del Estado (Arto. 119).
- La Educación es concebida como un sistema (Arto. 119).
- El acceso a la educación es libre e igual para todos los nicaragüenses. La enseñanza básica es gratuita y obligatoria (Arto. 121).
- Es deber del Estado la eliminación del analfabetismo (Arto. 122).
- La educación en Nicaragua es laica (Arto. 124).
- La educación superior es autónoma (Arto. 125).

Los Artículos 116 y 117, eran una apretada síntesis de la filosofía de la educación, definida en los *Fines, Objetivos y Principios de la Nueva Educación* dados a conocer el 01 de marzo de 1983, y formulados con base en la Consulta Educativa Nacional para definir la Filosofía de la Educación, realizada entre enero y febrero de 1981.

Al margen de la Constitución Política, e igual que en otras esferas de la vida económica y política del país, la falta de Leyes y normativas jurídicas en el campo de la educación nacional fue total. Este es el caso, por ejemplo, de la idea de una Ley General de Educación, que pudo dar orden y coherencia al movimiento y desarrollo interno y externo de cada uno de los subsistemas educativos creados en 1984, y pudo dar concreción a todo lo previsto sobre educación en la Constitución Política, permanentemente estuvo presente en el pensamiento y discurso de los líderes educacionales, no obstante, siempre se dejó para el futuro, ya que se afirmaba, que cualquier Ley que normara el quehacer educativo nacional, lo que haría sería aprisionar las fuerzas, creatividad e iniciativa de los sectores sociales involucrados, lo que vendría a obstaculizar el proceso de transformaciones y de posecionamiento de los mismos respecto a su propia educación.

Otro punto de vista que busca desentrañar y explicar las causas por las cuales, la Revolución Sandinista, paralelo a los múltiples y variados procesos de transformación económica y social, no fue dándoles a los mismos su basamento y sustento jurídico, es el que afirma que, este proceso no se realizó, por el sentido mesiánico, finalista y perpetuo que la dirigencia partidaria le imprimió a la ideología que sirvió de sustento a la revolución, que apostaba a que ésta era «para siempre», y que por lo tanto no había que preocuparse por formalidades

jurídicas; que la «Revolución era fuente de derecho», y que cada uno de sus actos contaba con la legitimidad que le conferían las «masas populares» y que con eso bastaba.

Sea cuales fueren las justificaciones y explicaciones, el caso es, que aparte de lo previsto sobre Derechos Educativos y Culturales en el *Estatuto sobre Derechos y Garantías de los Nicaragüenses* del 21 de agosto de 1979, y del Título VII de la *Constitución Política* promulgada el 09 de enero de 1987, la educación durante el proceso revolucionario sandinista, no contó con la base jurídica necesaria, básica y fundamental para su funcionamiento.

2. Filosofía y Políticas que orientaban la Educación Nacional

En la filosofía y la Política Educativa Nacional, se expresaban las grandes orientaciones de la Educación Nacional tanto para la formal escolar como la no-formal no-escolar.

La primera fue dada a conocer a inicios de marzo de 1983, en el documento sobre Fines, Principios y Objetivos de la Nueva Educación. Por su parte, la Política se concretaba en tres grandes Líneas de Acción, a saber: Expansión (más educación), Mejoramiento (mejor educación) y Transformación (otra educación).

2.1. Fines, principios y objetivos de la educación

La lucha insurreccional desarrollada en el período octubre 1977-julio 1979, fue un proceso multifacético, que incorporó no sólo estrategias y eventos de tipo político y militar, sino que también actividades de tipo académico y técnico especializadas en prever y planificar, como sería el futuro del país una vez que el régimen dictatorial fuera desalojado del poder.

La educación, como centro de convergencia de demandas y posibilidades, no estuvo ausente de este proceso, en tal sentido, paralelo a pensar la educación del futuro (llamada en aquellos días «nueva educación»), y de organizar un orden de prioridades acerca de las primeras medidas que se tomarían en el campo educativo una vez asumido el gobierno de la Revolución, con la mirada puesta en el largo plazo, se comenzó a trabajar en una idea utópica, tal era, que la población nicaragüense, mediante un megaplebiscito, determinara el tipo de educación que deseaba tener.

De lo que se trataba era, de darle a las gentes la oportunidad de decidir sobre todos aquellos aspectos que les afectaban, y la educación era uno de ellos.

«En Nicaragua - dicen Juan B. Arrien y Juan José Montenegro-las reformas educativas aplicadas antes del triunfo de la Revolución Popular Sandinista, se enmarcaron en «procesos de modernización» como proyectos de un plan más global, dentro del impulso de la Alianza para el Progreso. El esquema pedagógico-

gico de dichas reformas se insertaba dentro de lo puramente tradicional, y el proceso educativo estaba circunscrito fundamentalmente al maestro y al alumno, como participantes privilegiados de la relación educativa, reduciendo la participación de los padres de familia a cuestiones meramente disciplinarias.

Por otra parte, los maestros circunscribían su participación como «seleccionados» que atendían las convocatorias del Ministerio de Educación Pública para estudiar los programas a reformarse, sacar lo que consideraban «más importante» de ellos, hacer sugerencias y adaptar los contenidos al número de horas-clases asignadas a los nuevos programas.

En el contexto de estas reformas educativas, la participación de la comunidad constituyó en la práctica una referencia externa al proceso educativo, por cuanto excluyó la posibilidad de participación beligerante de quienes por naturaleza son los protagonistas del proceso de la educación: maestros, alumnos, padres de familia, comunidad...

Desde luego, la participación masiva del pueblo organizado en las distintas etapas y componentes de una reforma educativa, era algo ajeno a la práctica entonces desarrollada ya que esa tarea constituía un quehacer propio de los técnicos del Ministerio de Educación Pública. Más aún, el hecho de definir políticas educativas nacionales con la participación de las fuerzas organizadas de la sociedad, constituía una empresa inusitada, aún cuando en las bibliografías educativas de algunos autores se hablaba del pueblo como fuente de la educación.

A partir de julio de 1979, la Nueva Educación Nicaragüense inicia la ruptura de este esquema, al abrir paso a la participación del pueblo organizado en la definición y ejecución de la política educativa. En este proceso de democratización progresiva de la educación, el pueblo mismo a través de sus propias organizaciones formuló sus criterios y puntos de vista sobre las definiciones y modalidades fundamentales del proceso educativo. (Arrien y Montenegro; 1987: 7-8).

De esta manera, a partir de julio de 1979 paralelo al desmontaje del aparato administrativo de la educación del viejo régimen y de la organización de la Cruzada Nacional de Alfabetización (marzo-agosto 1980), se dio inicio a la preparación de la metodología, la organización y la administración de lo que sería la *Consulta Educativa Nacional para la definición de Fines, Objetivos y Principios de la Nueva Educación*.

Entre enero y febrero de 1981, alrededor de 50,000 personas, pertenecientes a treinta organizaciones representativas de todos los sectores del país, desde el nivel municipal hasta el nivel nacional, dieron respuesta a un cuestionario de 55 preguntas.

El producto de aquella jornada pasó a constituirse en la Filosofía de la Educación de la Revolución, el que se conoció como *Fines, Objetivos y Principios de la Nueva Educación*. Esta se dio a conocer a inicios de marzo de 1993. Desde entonces y hasta 1990, el documento de «los Fines», se constituyó en el documento de referencia para la formulación de la Política Educativa Nacional y de todos los subsistemas y educaciones del Sistema Educativo Nacional.

Por su carácter político y metodológico, ya que el documento sobre «los Fines», fue el eje fundamental sobre el cual se organizó toda la actividad educativa a partir de 1983, se le cita íntegramente.

Los *Fines, Objetivos y Principios de la Nueva Educación* fueron los siguientes:

a. Fines

La nueva educación en Nicaragua, se propone como fines:

Formar plena e integralmente la personalidad del hombre nuevo, permanentemente en construcción, apto para promover y contribuir al proceso de transformación que edifica día a día la nueva sociedad. Este hombre nuevo nicaragüense que viene construyéndose desde el inicio del proceso de liberación de nuestro pueblo, se forma a partir de nuestra realidad, el trabajo creador y de las circunstancias históricas que vivimos. La educación deberá desarrollar las capacidades intelectuales, físicas, morales, estéticas y espirituales de ese hombre nuevo. Según los resultados de la Consulta Nacional sobre fines y objetivos de la educación, las cualidades y valores que conforman el hombre nuevo nicaragüense son las siguientes:

a) En lo político:

Patriota, revolucionario, solidario y comprometido con los intereses de los obreros y campesinos, en particular, y con las amplias masas trabajadoras que conforman nuestro pueblo en general; antimperialista, internacionalista, contrario a toda forma de explotación proveniente de factores internos y externos; contrario al racismo, la discriminación y la opresión; promotor de la unidad de la nación alrededor de nuestras clases trabajadoras, de los obreros y campesi-

nos por la soberanía nacional, el progreso social, la justicia, la libertad, la distensión y la paz en la región y en el mundo.

b) En lo social y moral:

Responsable, disciplinado, creativo, cooperador, trabajador y eficiente; de elevados principios morales, cívicos y espirituales; dotado de la capacidad de crítica y autocrítica; de una visión científica del mundo y de la sociedad; de la disposición para la apreciación estética y expresión artística; que reconozca y valore la dignidad del trabajo manual del intelectual; compenetrado de la importancia de la conservación, defensa y mejoramiento del ambiente y la calidad de la vida; respetuoso, humanitario, libre, honesto, veraz, sincero, fraterno, modesto, abnegado, objetivo, que comprende que el interés individual debe coincidir con el interés social y nacional, que desarrolle un alto espíritu de sacrificio y abnegación para defender la Patria y la Revolución.

b. Objetivos generales:

La Educación se propondrá como objetivos generales los siguientes:

1. Ofrecer a los estudiantes una educación que los reconozca e impulse a ser agentes importantes de su propia formación y les permita acceder a los más altos niveles de las ciencias y las técnicas, las humanidades y las artes. En consonancia con este propósito, el proceso de enseñanza aprendizaje pondrá énfasis sobre el dominio de los métodos científicos y de autoaprendizaje.
2. Formar a los educandos en y para el trabajo creador y desarrollar en ellos la conciencia del valor económico, social y cultural del trabajo productivo y del papel fundamental de los trabajadores en la construcción de la nueva sociedad y de la importancia formativa del trabajo productivo, que permita superar la contradicción teoría/práctica, trabajo intelectual/trabajo manual. Esta conciencia deberá producir una nueva actitud de los estudiantes frente al trabajo y a la disciplina laboral en las nuevas condiciones de la Revolución Popular Sandinista.
3. Formar a las nuevas generaciones en los valores y principios de la Revolución Popular Sandinista, desarrollando sus convicciones sobre la participación organizada del pueblo en la gestión social y en las tareas de la Revolución como práctica de la democracia popular; en el rechazo a toda forma de dominación imperialista y en la solidaridad militante con todos los pueblos del mundo.

4. Formar al hombre nuevo en el pensamiento y en el ejemplo de los héroes y mártires, y de todas aquellas figuras que a lo largo de la historia de nuestras luchas de liberación han ido construyendo, definiendo e inspirando la personalidad y esencia de nuestra Patria y de nuestra Revolución Popular Sandinista.
5. Desarrollar la conciencia de la participación en la defensa ineludible de la Patria y la Revolución para fortalecer la independencia, autodeterminación, soberanía e identidad nacionales.
6. Promover actitudes de amistad y cooperación con los pueblos y gobiernos del mundo, sobre la base de la igualdad y el respeto mutuo.
7. Inculcar y promover el más profundo respeto a los derechos humanos.
8. Ahondar en las raíces de nuestra propia cultura, cuya promoción y difusión estarán estrechamente ligadas a los programas educativos; aprovechar el aporte científico y cultural de la humanidad rechazando todos los elementos culturales-alienantes.
9. Estimular en los educandos y educadores la capacidad para el análisis crítico, autocrítico, científico, participativo y creador que haga de la educación una práctica liberadora.
10. Proporcionar una formación humanística, científica, tecnológica, político-ideológica, moral y física que se aplique creadoramente al proceso de transformación de nuestra propia realidad.
11. Formar y capacitar tanto técnica como políticamente, los recursos humanos necesarios para el avance y consolidación del proceso revolucionario, en coherencia con los planes globales de desarrollo económico-social.
12. Coadyuvar al desarrollo y mejoramiento de la salud física y psíquica de los educandos.

c. Principios generales

Para el logro de estos fines y objetivos, la nueva educación se regirá por los principios generales siguientes:

1. La educación es un derecho fundamental e irrenunciable de todo nicaragüense. La educación será obligatoria en los niveles de Educación Preescolar y de Educación General Básica, obligatoriedad que será establecida de manera gradual, a medida que se amplíen los servicios educativos de nuestro pueblo.

2. La educación en Nicaragua estará en función de servir a la solución de los grandes problemas económicos y sociales, estableciendo un vínculo directo con la vida e historia de nuestro pueblo.
3. La educación es función primordial e indeclinable del Estado. La educación impartida por el Estado será gratuita, pública y mixta. Al Estado le corresponde planificar, evaluar, dirigir, supervisar y promover el proceso educativo en todos sus niveles y modalidades. El Estado garantiza y promueve la participación de la familia, la comunidad y las organizaciones de masas en el proceso educativo.
4. El trabajo productivo y creador serán elementos formativos y parte integral de los planes de estudio, mediante la conjugación de la teoría con la práctica y la combinación del trabajo manual con el intelectual.
5. La educación es un proceso único, continuo, recurrente y permanente de formación y desarrollo de la personalidad.
6. La nueva educación se concibe como un sistema integrado por varios subsistemas. Los nuevos planes que se estructuren para su desarrollo, introducirán el enfoque de la educación como un sistema, es decir, como un todo coherente, como un conjunto o complejo de elementos relacionados entre sí, que persigue objetivos comunes, que articule todos los niveles y modalidades de enseñanza y todas las formas de manifestación del proceso educativo: la educación formal, la no formal y la informal. Deberán preverse las necesarias articulaciones horizontales y verticales entre los distintos niveles y modalidades para facilitar las transferencias, las posibles salidas al mundo del trabajo y las reincorporaciones al sistema educativo.
7. Los medios de comunicación colectiva se consideran parte importante del proceso educativo, por lo cual el Estado deberá organizar su utilización como vehículo del desarrollo educativo nacional.
8. La nueva educación sistematizará y pondrá énfasis en las tareas de formación vocacional y orientación ocupacional, a fin de conjugar las necesidades de la fuerza de trabajo con las posibilidades del sistema educativo. Estas tareas serán responsabilidad de la sociedad entera, y en particular, del Estado revolucionario, la comunidad educativa y los centros de producción.
9. Debe asignarse una importancia especial a las funciones de investigación de las instituciones educativas, ya que el sistema educativo no debe limitarse a la enseñanza de la ciencia y técnica, sino que debe también aportar en la solución de los problemas científico-sociales que nos plantea el desarrollo.

10. La emulación estará presente en la nueva educación, como forma de reconocimiento y estímulo del compromiso de los miembros de la comunidad educativa y las organizaciones de masas en las tareas revolucionarias, en la superación de los niveles académicos y en todos aquellos esfuerzos que conduzcan al mejoramiento del proceso educativo.
11. Se respetará la libertad de los padres para escoger para sus hijos las escuelas o colegios que estimen más convenientes para su formación.
12. Los fondos destinados a financiar el sistema educativo se consideran una inversión social. Por lo tanto, el Estado y la sociedad, en su conjunto, darán prioridad al financiamiento del sistema educativo. Se promoverán los instrumentos necesarios, incluso jurídicos, para asegurar la participación efectiva de las empresas en el financiamiento y desarrollo de la educación permanente de la población trabajadora». (Ministerio de Educación, 1983: 1 a la 23).

De esta manera los *Fines, Objetivos y Principios de la nueva Educación* de marzo de 1983, y el Título VII de la Constitución Política de enero de 1987, conformaron una unidad, en la que el contenido y espíritu de la primera, como síntesis de las demandas sociales en el campo educativo, pasaron a ser cuatro años más tarde, parte importante de la Ley fundamental de la Nación, en especial de los artículos 116 y 117 de la misma.

2.2. Políticas educativas

Teniendo como marco global los preceptos jurídico constitucionales de 1979 y 1987 y la Filosofía de la Educación, prevista en los *Fines, Principios y Objetivos de la Nueva Educación* de 1983, la Política Educativa, desde los primeros días de la Revolución, fue orientada en tres líneas de acción convergentes y en desarrollo homogéneo y sistémico, en dirección de las cuales debían encaminarse todas las tareas de la educación escolar, estas fueron las siguientes:

Expansión de la oferta educativa escolar, con el fin de satisfacer la demanda pasada (histórica) y presente de educación, de parte de la población nicaragüense;

Mejoramiento de los procesos y sistemas (administrativos, didácticos y pedagógicos) de la Educación Nacional;

Transformación de la Educación, con el propósito de intervenir y cambiar a la vieja educación, y de sus despojos construir un Sistema Educativo integrado por todas las formas de hacer educación, formal, no formal e informal y de cara a los intereses de las mayorías en especial de la población empobrecida.

Para De Castilla (1998), esta relación, tenía la explicación siguiente: «se partía de la experiencia latinoamericana devenida de los años sesenta y setenta, ganada en el marco de la Alianza para el Progreso (ALPRO) y de las Conferencias y Proyectos Internacionales y regionales (especialmente del Proyecto Regional Red de Sistemas Educativos para el Desarrollo Integral de Centroamérica-Proyecto Red), que preconizaban la necesidad, acerca de que al finalizar cada decenio, los países del área latinoamericana, ofreciesen servicios escolares a la mayoría de la población en la edad correspondiente, y que estos servicios, fueran de la mejor calidad.

No obstante, en tanto de lo que se trataba, no era de reproducir las tendencias venidas del pasado, sino que de «reformular» y «transformar» el modelo desarrollista, dependiente y bancario de educación heredado, al cual «la expansión y el mejoramiento» servían, se decidió introducir una línea nueva y original, autónoma y nicaragüense, ésta fue la línea de *transformación*.

En términos dialécticos, esto era, la transformación de los modelos de expansión y de mejoramiento, para producir desde su interior una nueva calidad, la de la Nueva Educación. En este proceso de transformación es que se inscribe la Cruzada Nacional de Alfabetización (expansión de la oferta), y la Consulta para recolectar insumos que sirvieran de base a los nuevos Objetivos, Principios y Fines de la educación.

En tal sentido, el contenido explícito e implícito de la política educativa de la Revolución, se sintetizó en una sola palabra-verbo, ésta fue: Transformación.

Transformación que no era solamente destruir y negar lo viejo, sino que desde sus entrañas, también, en movimiento de retorno, crear lo nuevo.

Transformación que no era transformar por transformar (negar lo viejo-crear lo nuevo), sino transformar en dependencia y de acuerdo a las demandas y exigencias de la transformación de la economía y la sociedad». (De Castilla, 1998:25).

El Ministerio de Educación, en un documento oficial publicado en 1981, describe así, las tres líneas de acción de la política educativa.

• Línea de Expansión.

«Estos Programas atienden a la relación demanda de educación escolar y oferta educativa escolar, beneficiando a la población entre 5 y 17 años de edad, en tres niveles del Sistema: Pre-escolar, Primaria y Media y sus dos ciclos y modalidades.

Las metas y objetivos de los programas de Expansión, contrario al pasado, buscan prioritariamente atender a la población rural, particularmente a los niños de cinco a siete años con el Proyecto de Preescolares abiertos, a la población de siete a doce años con la ampliación de los niveles de escolaridad de las escuelas primarias rurales, que tradicionalmente sólo han funcionado como agencias de analfabetismo, con sólo uno o dos grados de oferta, y a la población mayor de doce años de edad recién alfabetizada a través de los Colectivos de Educación Popular Sandinista (Educación de Adultos).

La expansión de los servicios educativos, fundamentalmente los de educación primaria, es el medio técnico para destruir la larva del analfabetismo como fenómeno social. La gran Cruzada Nacional de Alfabetización se vería obstaculizada en sus logros, si no se evita a tiempo (en este tiempo), que los analfabetos del futuro nazcan y crezcan por falta de servicios escolares. Una situación así lo que acarrearía sería, que la Revolución tenga que estar realizando tan grandes esfuerzos cada diez años, para que a base de «Cruzadas», podar las ramas del árbol del analfabetismo, que alimentaría sus raíces históricas en la falta de escuelas para la población en la edad correspondiente.

En este sentido, los programas de expansión, a la vez que buscan cubrir los grandes déficit educativos en todos los niveles, ciclos y modalidades de la educación escolar, buscan destruir los males que en su interior carga el sistema de escuelas nicaragüenses como testimonio de la herencia del viejo régimen.

• **Area de Mejoramiento**

Paralelo a la expansión cuantitativa se da el proceso de expansión cualitativa.

Si para los programas de expansión la relación era entre demandas sociales y oferta educativa, para los programas de mejoramiento la relación es entre metas y objetivos educativos y producto educativo. Para la primera la relación es de tipo social en la cual participan variables exógenas y endógenas al propio hecho educativo.

• **Area de Transformación**

La transformación apunta a lo nuevo. Es decir, a lo que solamente con la Revolución social era posible. Lo nuevo como lo cualitativamente diferente a la reforma educativa tradicional, que o sólo modernizaba procesos y estructuras para seguir produciendo las mismas consecuencias, o cambiaba radicalmente éstos, pero las consecuencias, en virtud de la estructura económica capitalista, continuaba teniendo el mismo destino.

En este contexto es que habrá que estudiarse, observarse y conocerse la Cruzada Nacional de Alfabetización organizada y montada en nuestro país, entre octubre de 1979 y agosto de 1980 y continuada vigorosamente hasta hoy día y hacia el futuro, a través del Programa Nacional de Educación de Adultos. De la misma manera, en el ámbito de la transformación de lo viejo por lo nuevo, deben incluirse las Jornadas de Estudio-Trabajo realizado en el mes de diciembre de 1980, la gran Consulta Nacional para obtener insumos que ayudaran a definir los fines y objetivos de la educación, realizada en enero de este año (1981), la Creación del Sistema Nacional de Evaluación, Programación y Capacitación Educativa (SNEPCE) y su instancia de base conocida como TEPCE y el actual proceso de diagnóstico de la educación nicaragüense.

Lo nuevo social produce, produce y producirá lo nuevo educativo.

Vista el área de transformación, al interior de la estrategia global de planificación educativa en Nicaragua y en la relación contradictoria y necesaria con las otras dos áreas mencionadas anteriormente, ésta se presenta como la fase final de un proceso en el que las acciones de expansión y mejoramiento, son fases convergentes del mismo.

Este proceso en el cual expansión, mejoramiento y transformación son las fases que habrán de concluir en la total transformación de lo educativo como sistema, no sigue el desarrollo autónomo y diferente al del proceso de desarrollo global en tránsito revolucionario, por el contrario es una de sus expresiones más sentidas y visibles, de ahí que los contenidos y formas de este proceso sean los mismos de la revolución.

Los hechos lo demuestran: la expansión de la Educación a niveles nunca alcanzados en el pasado tienen relación con las propuestas de una sociedad democrática como contenido de la revolución, la Cruzada Nacional de Alfabetización y la Consulta Nacional, apuntan hacia la participación popular en las decisiones de la sociedad a construir en el presente y para el futuro, etc.» (Ministerio de Educación, 1981: 12 a la 16).

2.2.1. Equidad y educación, conforme a las demandas y necesidades de la población.

En 1979 el atraso en el campo educativo era muy grande: el 50.3% de analfabetismo; el 64.8% de tasa neta de escolaridad en Educación Primaria; el 80% de escuelas en el área rural con menos de cuatro grados y el 27% de maestros

empíricos, etcétera, eran testigos de la deuda social respecto a las demandas y necesidades de la población en ésta esfera.

Por eso es que ante esta situación, la primera «línea de política educativa» de la Revolución fue pagar esa deuda histórica, a través de la expansión de la oferta de servicios educativos en todas las modalidades, niveles, y ciclos del sistema educativo escolar, desde la educación inicial hasta la educación posgraduada; desde la educación formal, hasta la no formal y la informal.

De esta manera:

- La tasa de analfabetismo se reduce de 50.3 a 12.9 por ciento.
- Entre 1978 y el curso escolar 1983, la matrícula, sin incluir la Educación Superior, se incrementa en un 96 por ciento con un promedio de 9.8 por ciento anual.
- Se da inicio a la Educación Especial o de niños discapacitados, con una cobertura en 1983 de 1,624 niños.
- La Educación Preescolar pasa a atender de nueve mil en 1978 a 50,163 alumnos en 1983.
- En Educación Primaria (1o.-6o. grados), se pasa de 396,640 a 564,996 alumnos. En el sector rural, el incremento es del 14.3 por ciento anual, pasando de 127,609 alumnos en 1978 a 257,644 en 1983.
- En Educación Media se pasa de 80,254 a 126,738 alumnos.
- En Formación Docente se pasa de 2,053 a 6,172 alumnos.
- En Educación Técnica Agropecuaria de 118 alumnos a 2,513. En Educación Técnica Industrial se pasa de 2,373 a 3,986 alumnos.
- En Educación Comercial se pasa de 13,995 a 18,807 alumnos.
- Se atienden a 166,208 alumnos en Educación Popular de Adultos, programa creado en 1980-1981 después de finalizada la Cruzada Nacional de Alfabetización.

En cuanto a la fuerza laboral, el número de maestros se incrementa en los programas formales de 13,043 en 1978 a 17,531 en 1983. Este considerable aumento se debe principalmente a la integración de más de cuatro mil maestros que estaban marginados de su labor educativa antes del triunfo de la Revolución. A esta cantidad es necesario añadir los 21,994 maestros populares que en 1983 atendieron la Educación Popular de Adultos. Esto nos arrojaría un total de 49,525 maestros en los distintos programas de la Educación no Superior, que con los 6,236 cuadros que trabajan en cargos técnicos, administrativos y de apoyo, tanto de las estructuras central, regionales y de los centros educativos,

se totaliza un contingente de 55,761 trabajadores de la educación en 1983, sólo en los programas de Educación no Superior.

Un hecho trascendental en la esfera de la equidad y la expansión de los servicios respecto a las demandas sociales en el campo educativo, fue la realización entre marzo y agosto de 1980, de la Cruzada Nacional de Alfabetización, auténtica epopeya cultural, en virtud de la cual la tasa de analfabetismo descendió del 50.3% al 12.9%.

No obstante, este extraordinario crecimiento entre 1979 y 1980 y que va a continuar su desarrollo hasta 1983, a partir del año 1984, va a comenzar a descender en su impulso inicial, siguiendo hasta 1989, el curso, dirección y curva estadística, de la crisis económica, política y social, que vivió la sociedad nicaragüense durante el período de ocho años (1981-1989).

Esto es lo que explica que, el analfabetismo, que en 1980 descendiera hasta el 12.9%, en 1989 había de nuevo crecido hasta un 24.6%; que la tasa de escolaridad neta de niños de 7 a 12 años que en 1983 fue del 80%, en 1989 había descendido al 76%; y que la matrícula de Educación Primaria, que entre 1979 y 1983 creció en un 6.0%, entre 1988 y 1989, apenas creció en un 2.5%.

2.2.2. Elevación de la calidad de la educación

La elevación de la Calidad en el contexto de las Líneas de Política Educativa decididas por la Revolución, corresponde a las Líneas de Mejoramiento y de Transformación de la educación.

En el contexto de una Revolución Social, mejoramiento sin transformación, significa estancamiento, en tanto lo que se mejora son procesos, sistemas y rutinas correspondientes a la «vieja» educación que se trata de cambiar, lo que en última instancia significa colocarle obstáculos y muros al cambio y transformación de la misma.

Por ello, conjuntamente con la expansión de la oferta educativa, las actividades de mejoramiento y transformación de la educación se fueron dando de manera paralela y continuada, por un lado se realizaban tareas y actividades que buscaban mejorar la educación, pero a su vez simultáneamente, se iniciaban procesos que buscaban su transformación en una nueva calidad, en «otra educación», en la «nueva educación».

El Mejoramiento buscaba elevar los atributos de cada uno de los factores que producen la Calidad de la Educación. Esto es la calificación y condiciones de trabajo y vida de los educadores; el mejoramiento y actualización del currículum

y la dotación de libros de texto a todos los alumnos; la implantación de la gratuidad en todos los niveles de la educación estatal incluida la Educación Superior; la implantación del uniforme único (azul y blanco) para la Educación Preprimaria, Primaria y Secundaria; la creación de Programas de completamiento nutricional para todos los niños de los niveles de Preprimaria y Primaria con la colaboración de CARE; la creación de Programas televisivos y radiales de apoyo a la educación primaria y de adultos.

Por su lado, la Transformación de la Educación no buscaba mejorar lo existente para elevar su calidad, sino que por el contrario, su propósito era cambiar la educación para tener como producto una nueva calidad, no mejor sino nueva, es decir otra calidad, otra educación. Una Educación de otra Calidad, para el caso de la educación devenida del régimen somocista, significaba principal y fundamentalmente, cambiar la naturaleza clasista de la educación como proceso de reproducción social, es decir, cambiar «la posición» de la pirámide escolar, que la base de ayer integrada por la mayoría empobrecida durante el capitalismo, pasara hoy a conformar la cúspide privilegiada del sistema escolar.

A esa lógica es que obedecieron, por ejemplo, decisiones como la realización de la Cruzada Nacional de Alfabetización (1980), que reduciría la tasa nacional de analfabetismo del 50.30% al 12.09% ; absoluta gratuidad de la educación en todos los niveles y modalidades y la creación de las Facultades Preparatorias (Educación Media acelerada), para alumnos de escasos recursos originarios de las zonas más apartadas del país, en las Universidades Nacionales Autónomas de Managua y León. Las tres decisiones apuntaron a abrir las puertas de la educación a los sectores empobrecidos de la sociedad, en particular a los hijos de los campesinos y la población rural del país.

2.2.3. Eficiencia respecto a los recursos ofrecidos al sector educación

Para los propósitos de este estudio, por eficiencia se entenderá, la relación existente, entre propósitos, metas y recursos utilizados e invertidos o gastados en una tarea y los resultados y/o productos obtenidos de la misma. Cuando los resultados del proceso educativo escolar, corresponden a los objetivos previstos y a los recursos de todo tipo invertidos o gastados, se considera que el sistema escolar es eficiente; caso contrario, cuando los resultados son menores a los previstos en los objetivos y los recursos utilizados, se asume que el sistema escolar es ineficiente.

En este orden son indicadores de eficiencia las tasas de promoción escolar; deserción; repitencia; extraedad y analfabetismo.

Aunque este tema se desarrolla con mayor amplitud en la Sección N° 8 de este capítulo, en este apartado se adelanta la hipótesis que guía el examen acerca de los niveles de eficiencia del sistema escolar, previo al inicio de la Reforma Educativa en Nicaragua.

Esta es la siguiente: abrir las puertas a todas las demandas en todos los niveles, ciclos y modalidades del sistema escolar, creó múltiples problemas en el interior de éste, tanto respecto a la cantidad y calidad de los docentes que debían atender las consecuencias de la explosión de la matrícula, como en la administración escolar y el abituallamiento de apoyo a la actividad docente; éste hecho, acompañado por «innovaciones» de carácter político emergentes respecto a la evaluación y la promoción escolar (otorgar «estímulos» por cumplimientos de tareas extraescolares), y a factores de carácter externo al sistema escolar, tal fue la situación de guerra civil que vivió la sociedad nicaragüense entre 1982 y 1989, que polarizó política y socialmente al país y provocó profundas distorsiones en la economía, necesariamente trajo consigo una baja en la eficiencia del sistema escolar, la que se manifestó en el descenso, tanto de las tasas de matrícula como de promoción.

3. Estructura organizativa del sistema escolar y estructura de la oferta educativa formal oficial no superior

3.1. Estructura organizativa del sistema y de la oferta educativa.

Antecedentes

Uno de los Principios Generales que rigieron el movimiento y desarrollo del sistema escolar nicaragüense en el período 1979-1989 y que se mantenía al final del mismo, fue el de concebir a la educación nacional como un sistema.

En efecto, en el documento de *Fines, Objetivos y Principios de la Nueva Educación*, dado a conocer a inicios de marzo de 1983, el Sexto Principio establecía que: *«la nueva educación se concibe como un sistema integrado por varios subsistemas. Los nuevos planes que se estructuren para su desarrollo, introducirán el enfoque de la educación como un sistema, es decir, como un todo coherente, como un conjunto o complejo de elementos relacionados entre sí, que persigue objetivos comunes, que articule todos los niveles y modalidades de enseñanza y todas las formas de manifestación del proceso educativo: la educación formal, la no formal y la informal»*(...)

Con base en este Principio, después de cuatro años (1979-1983) de expansión y crecimiento desordenado del sistema escolar, en 1983, cuando muchas contradicciones se habían acumulado y muchos estudiantes comenzaban a tener obstáculos en sus aspiraciones de movilidad y ascenso, era hora de arreglar las cosas y darle nuevos cauces, entradas y salidas al proceso educativo formal.

El problema era el siguiente: a la hora del triunfo insurreccional, las urgencias y las ausencias eran tantas y de tal naturaleza, que de lo que se trataba era de llenar sin dilación los vacíos que el capitalismo desarrollista había dejado, sin ponerse a reflexionar en aquellos momentos, sobre los atributos, debilidades y potencialidades del modelo escolar heredado.

Los atributos y características de la Estructura educativa devenida el viejo régimen, Arrien y Matus las describen así:

«Se dedicaban dos años a la Educación Preprimaria, la que en Nicaragua en el año 1978 estaba atendiendo al dos por ciento de la población en la edad correspondiente y generalmente lo hacía en centros privados.

El modelo fijaba a los nicaragüenses una cuota generalizada de educación que abarcaba la Educación Primaria de seis grados, alcanzando en 1978 una tasa de escolaridad de 65 por ciento. Para adultos y personas con responsabilidad de alguna actividad laboral, se ofrecían los seis grados en tres años, con el nombre de primaria acelerada.

La Educación Media estaba integrada por un ciclo básico de tres años y el ciclo diversificado de dos o tres años, según fuese diurno o nocturno el programa de estudio. La tasa de escolaridad era aproximadamente del 18 por ciento en este nivel.

La idea era proporcionar la base humanística y científica para el ciclo diversificado y que éste estuviera orientado a satisfacer la demanda calificada de fuerza laboral de nivel medio y a preparar al estudiante para el ingreso a la universidad.

En la práctica el ciclo básico difícilmente cumplía su cometido y presentaba por otra parte claros síntomas de desarticulación con la Educación Primaria.

El ciclo diversificado, si bien era tal en cuanto a las distintas modalidades que abarcaba, al ofrecer en casi todas ellas el título de bachillerato, de hecho la gran mayoría de los estudiantes se preocupaba por transitar a través de distintos caminos hacia la universidad, factor y anhelo importantes de status social, descuidando de esta forma el carácter terminal que ofrecía las modalidades de Educación Media. De ahí que en nuestro país resultara difícil mantener una adecuada proporción de trabajadores especializados, técnicos medios y profesionales o técnicos superiores. La proporción ideal de cinco trabajadores especializados por un profesional quedaba con frecuencia invertida.

El modelo educativo estaba referido a los requerimientos del modelo económico vigente y organizado para su reproducción.

El sistema educativo tenía una estructura, y guardaba una lógica, manifestaba un estilo de administración y una política de planificación, acordes con los intereses del modelo económico y social. Como es natural, era la respuesta a un modelo socioeconómico que introducía en la educación las mismas leyes y reglas que dominaban la estructura productiva, el régimen de propiedad, las relaciones sociales y un determinada ideología. (Arrién y Matus; 1989:214-215).

¿Y cuáles fueron los cambios de tipo cuantitativo y cualitativo sufridos por el sistema escolar entre 1979 y 1983, para considerar que el viejo modelo estaba agotado, no respondía a las nuevas demandas y por ende había que cambiarlo?

- a) En 1980 se realiza la Cruzada Nacional de Alfabetización, la que obliga a crear Programas permanentes de Alfabetización y de Educación Básica de Adultos y un nuevo subsistema educativo, inexistente antes de 1979: el Subsistema de Educación Popular Básica.
- b) Para enfrentar el problema de la extra-edad, se crea el Programa de Primaria Acelerada, y a nivel de la Educación Superior el Programa de la Facultad Preparatoria (Educación Media acelerada), para hijos de familias pobres de origen campesino.
- c) En el campo de la Educación Técnica, en el período 1979-1983, surgieron Programas educativos que buscaban habilitar y calificar la fuerza de trabajo; algunos de estos fueron los siguientes: Programa de Habilitación y Calificación Técnica; Programa de Formación Profesional en INAFORP; Programas de Formación obrera.
- d) La Educación Primaria de Primero a Sexto Grado y el Ciclo Básico de Primero a Tercer año de Educación Media, estaban normados y atendidos administrativamente por dos Direcciones diferentes del Ministerio de Educación, lo que fragmentaba un proceso que se proponía ser integral y coherente y obstaculizaba la orientación vocacional de los estudiantes.
- e) Con la apertura de nuevos Programas de formación, sin la debida adaptación a la rigidez de la Estructura heredada, se crearon múltiples problemas y anarquía en el sistema nacional de equivalencias.
- f) Otros aspectos señalados por Arrien y Matus (1989), como condicionantes para provocar la necesidad de crear una nueva Estructura para el Sistema Educativo en 1984, fueron:
 - La ampliación y diversificación de la oferta educativa;
 - La vinculación educación-trabajo.
 - El desarrollo del factor de lo Popular en la Educación;
 - La Reforma de la Educación Superior;
 - La transformación curricular.

En síntesis: el crecimiento desbordante de la matrícula que rebasa y somete a crisis las fronteras del viejo modelo; las nuevas cualidades y calidades, surgidas en el interior del proceso de transformación de las viejas maneras de hacer

educación (educación popular-educación trabajo), y la promulgación de los Fines, Objetivos y Principios de la Nueva Educación, en la que se establecía el carácter sistémico de la educación, no dejaron lugar a las dudas y la incertidumbre, acerca de que el modelo heredado era un obstáculo y que era necesario cambiar hacia un nuevo modelo y una nueva Estructura para el Sistema Educativo Nicaragüense.

3.2. La estrategia

Aunque el anuncio acerca de la fundación de una nueva Estructura se hizo mediante Decreto en mayo de 1984, la aplicación de la misma no fue un acto mecánico, en virtud del cual, de la noche a la mañana desaparecía la «vieja» estructura y nacía una «nueva», sino que por el contrario, la aplicación de ésta última se concibió de manera progresiva y gradual, de manera tal, que a la vez que se fuera transformando la «vieja» estructura, poco a poco, se fueran llenando los espacios vacíos que fueran quedando producto de la transformación, con los nuevos contenidos (nuevas relaciones) de la nueva estructura. Así pasó, por ejemplo, con la transformación de la Educación Primaria (6 grados) y el Ciclo Básico (tres grados) y la creación de la Educación General Básica y Media, o la creación del subsistema de Educación Popular Básica, en donde antes habían precarios programas de Educación de Adultos.

3.3. De los objetivos

Los Objetivos Generales apuntaban a que la nueva Estructura, estaba encaminada a hacer efectivas las orientaciones de los Fines, Objetivos y Principios de la nueva Educación; responder a las exigencias de la sociedad en proceso de cambio; y contribuir a transformar la división social y técnica del trabajo.

Por su parte, para los Objetivos Específicos la nueva Estructura del Sistema Educativo tenía como misión: garantizar los mecanismos apropiados para elevar los niveles de escolaridad de la población; elevar los niveles de escolaridad de los adultos, en especial de obreros y campesinos; vincular los contenidos de la formación General Básica con el trabajo productivo; ordenar progresivamente los contenidos, metodologías, principios pedagógicos e instancias normativas de la Educación Técnica, la Formación Obrero Campesina y Capacitación; articular los perfiles ocupacionales de todos los trabajadores de la Educa-

ción; articular todos los niveles y modalidades del sistema escolar en una sola estructura coherente, homogénea y armónica. (Ministerio de Educación; 1985:5).

3.4. Resultados esperados

Conforme los objetivos previstos, los resultados esperados en beneficio de la Educación Nacional, como efecto de la puesta en marcha de la nueva estructura, eran los siguientes:

- La organización de estos subsistemas atendiendo a sus características y contenidos comunes en términos del producto final, permite una mayor unidad y coherencia entre los programas educativos que persiguen los mismos objetivos.
- Se tiende a impulsar, desarrollar y consolidar más las instituciones y organismos educativos que norman y regulan la actividad educativa y de formación de cuadros y profesionales; fortaleciéndose por tanto el Consejo de Educación de la Junta de Gobierno, el Ministerio de Educación y el Consejo Nacional de la Educación Superior que son los organismos rectores de la política educativa.
- Habrá una dirección y orientación más precisa y adecuada a cada subsistema, lo que facilitará dirigir, normar y regular los procesos educativos en los distintos niveles y modalidades que conforman los subsistemas.
- Se evitará la dispersión y la burocracia excesiva. (Ministerio de Educación 1985, 6).

3.5. Estructura y organización del sistema educativo. (Ministerio de Educación, 1985: 6-27)

La nueva Estructura del Sistema Educativo, se concibe como una ESTRUCTURA UNICA, articulada por «niveles educativos y modalidades de formación progresiva, con objetivos y fines comunes en términos de su producto final».

La estructura del Sistema Educativo, fue integrada por cinco subsistemas, a saber:

- a) Subsistema de Educación General Básica y Media.
- b) Subsistema de Educación Popular Básica.
- c) Subsistema de Educación Técnica.
- d) Subsistema de Educación Superior.
- e) Subsistema de Capacitación.

3.5.1. El subsistema de educación general básica y media.

3.5.1.1. Características:

- Ofrece cultura general y formación científica y humanística básica.
- Proporciona los conocimientos y habilidades requeridas para el ingreso a la Educación Técnica.
- Prepara para el ingreso a la Educación Superior.
- Prepara profesores para atender los cuatro primeros grados de la Educación General Básica que garanticen la continuidad y perfeccionamiento de la educación nacional.
- Prepara los recursos humanos que garantizarán el desarrollo de la cultura nacional, y la implementación de la educación física a todos los jóvenes.

3.5.1.2. Componentes y modalidades del Sub-sistema

Este subsistema está conformado por los siguientes niveles educativos y modalidades de formación:

- Nivel de Educación Pre-escolar.
- Educación Especial.
- Nivel de Educación General Básica.
- Primer Ciclo (1° a 4°)
- Segundo Ciclo (de 5to. a 9no.)
- Nivel de Educación Media.
- Educación Pre-Universitaria.
- Educación Normal.
- Educación Física.
- Educación Cultural.

3.5.1.3 Organismos Normativos, Administrativos y Ejecutores:

Normativos:

El organismo encargado de la planificación, dirección, normación, regulación y control del Subsistema de Educación General Básica y Media, es el Ministerio de Educación.

Administrativos:

Son organismos administrativos de este subsistema aquellas instituciones públicas o privadas que financian y administran recursos destinados a la Educación General Básica y Media.

Ejecutores:

Son las instancias que se encargan de ejecutar los programas educativos en sus diferentes niveles; tanto como los Centros de Educación Pre-Escolar, C.D.I,

S.I.R, Centros de Educación General Básica y Centros de Educación Media, tanto públicos como privados.

3.5.2. El subsistema de educación popular básica

3.5.2.1. Características

Como Sub-sistema tiene características similares a las del subsistema de Educación General Básica y Media, con las excepciones de que atiende estudiantes que inician su proceso de formación a partir de los diez o más años, con o sin grado de alfabetización o escolaridad.

Se rige por métodos y principios educativos adecuados a los adultos, por lo que demanda normativas y metodologías especiales.

Ofrece contenidos de enseñanza y educación general que son organizados en programas de estudio que se imparten de manera sistemática, brinda niveles de escolaridad y extiende certificados de grados alcanzados; no califica para el trabajo, por lo que no es terminal.

El progreso educativo está orientado hacia la educación laboral aunque los adultos pueden completar la escolaridad equivalente a los nueve grados de Educación General Básica y llegar incluso a la Universidad. No obstante, la vía de acceso a los Estudios de Nivel Superior no es la educación Pre-Universitaria, sino la Educación Técnica.

3.5.2.2. Componentes:

El subsistema cuenta con el nivel introductorio o de alfabetización y el nivel de Educación Popular Básica que está conformada por dos ciclos.

Nivel introductorio o de alfabetización

En este nivel el estudiante logra dominar los elementos básicos de la lectoescritura y el cálculo matemático, después de lo cual podrá ingresar al primer ciclo de Educación Popular Básica u optar a cursos de capacitación que requieren como requisito mínimo saber leer y escribir y son ofrecidos por el subsistema de Capacitación.

La Educación Popular Básica

Comprende dos ciclos:

Primer Ciclo: Tiene una duración de cuatro años y se imparten como áreas de estudio, Lenguaje, Ciencias Sociales, Ciencias Naturales y Matemática. Es equivalente a los seis primeros grados de la Educación General Básica y los que egresan de este ciclo pueden optar a la calificación de Técnico Básico u Obrero Calificado que ofrece el subsistema de Educación Técnica, a cursos

de capacitación que permiten la superación en el desempeño de un trabajo u oficio, o continuar en el segundo ciclo de la Educación Popular Básica.

Segundo Ciclo: Es equivalente a los grados séptimo a noveno de la Educación General Básica. Los egresados de este ciclo podrán optar a las carreras técnicas medias ofrecidas por los institutos técnicos del subsistema de Educación Técnica o bien a las escuelas formadoras de Maestros de Educación Fundamental, Educación Física o Educación Cultural.

3.5.2.3 Organismos Normativos, Administrativos y Ejecutores:

El subsistema de Educación Popular Básica tiene como organismo normativo y administrativo al Ministerio de Educación.

Los organismos ejecutores son los Colectivos de Educación Popular (CEP), las actuales Primarias aceleradas y las Secundarias Especiales (Nocturnas), así como los centros de empresas públicas o privadas donde se organizan y ejecutan programas de Educación Popular Básica de Adultos, tales como el Instituto Filemón Rivera por ejemplo.

3.5.3. El subsistema de la educación técnica

3.5.3.1. Características

Este subsistema lo integran los diferentes programas dirigidos a formar y calificar la fuerza de trabajo vinculada a la rama de la producción y los servicios a nivel de Técnicos Básicos y Técnicos Medios.

Las carreras tendrán una duración mínima de un año y máximo de tres, en función de los requerimientos que definan los sectores de la producción y de los servicios. Este subsistema califica para el trabajo por lo que será terminal y se otorgarán títulos de Técnico Básico y Técnico Medio.

En el programa de Técnico Básico se atenderá a estudiantes mayores de catorce años que tengan como mínimo el sexto grado aprobado o su equivalente en la educación de adultos, pudiéndose atender también a estudiantes de mayor escolaridad mediante sistema de equivalencias; se aplicarán algunos mecanismos para captar a los estudiantes en extraedad de la Educación General Básica, cuando egresen del sexto grado y a los adultos que hayan cumplido su nivel equivalente.

El programa de Técnicos Medios atenderá a estudiantes que hayan completado los nueve grados de la Educación general Básica o su equivalente.

3.5.3.2. Componentes del Subsistema de Educación

Técnica Básica y Media.

Los componentes del subsistema serán la Educación Técnica Básica y la Educación Técnica Media.

La Educación Técnica Básica.

Atenderá la formación técnica de aquellos estudiantes con el sexto grado aprobado o su equivalente en la Educación Popular de Adultos.

La Educación Técnica Media.

Atenderá la formación de aquellos estudiantes con el noveno grado aprobado o su equivalente en la Educación de Adultos que opten por las carreras vinculadas a los sectores y ramas de la economía; calificará para el trabajo por lo que será terminal.

3.5.3.3 Organismos Normativos, Administrativos y Ejecutores.

Normativos:

El Ministerio de Educación es el organismo normativo de la Educación Técnica Básica y Media.

Administrativos:

Son organismos administrativos de la Educación Técnica Básica y media todos aquellos organismos públicos o privados que financian y administran recursos destinados a la calificación de Técnicos Básicos y a la formación de Técnicos Medios tales como el Ministerio de Educación, Ministerio de Salud, Ministerio de la Construcción, Ministerio de Desarrollo Agropecuario y Reforma Agraria, etc.

Ejecutores:

Organismos ejecutores de la Educación Técnica Básica y Media y son las Escuelas Técnicas y los Institutos Técnicos.

3.5.4. El subsistema de educación superior

3.5.4.1 Características

Atenderá a los estudiantes que cumpliendo los requisitos de ingreso hayan aprobado el último año de la educación pre-universitaria (11no. grado) o su equivalente en la Facultad Preparatoria. También atenderá a los egresados de las otras modalidades de educación del nivel medio en su rama de especialidad cuando se haya cumplido con los requisitos de ingreso.

Ofrece contenidos de formación especializada con metodología, planes y programas de estudio sistemático, a estudiantes trabajadores o no; promueve la

investigación y la difusión científica, califica para el trabajo, por lo que es terminal; extiende títulos de calificación alcanzada una vez que se han cumplido los requisitos establecidos; desarrollará y promoverá el estudio de los Post-grados en diferentes especialidades, en estrecha vinculación con los sectores y ramas de la economía.

3.5.4.2. Componentes del Subsistema de Educación Superior

Los siguientes son los componentes de este subsistema:

- Educación Tecnológica
- Educación Universitaria
- Educación de Post-Grado.
- Desarrollo Científico y Tecnológico.

3.5.4.3. Organismos Normativos, Administrativos y Ejecutores.

El Consejo Nacional de la Educación Superior es el organismo encargado de la normación, regulación, planificación y desarrollo de la Educación Superior.

Organismos Administrativos son los que financian y administran recursos destinados a la educación superior, y a la investigación científica en diferentes campos.

Organismos Ejecutores son todos aquellos centros donde se ejecutan programas de Educación Superior y se desarrollan investigaciones científicas en diferentes campos del saber.

3.5.5. El subsistema de capacitación

3.5.5.1. Características

La capacitación incluye la habilitación, complementación y reciclaje o recalificación de las calificaciones técnicas de los trabajadores, de acuerdo a las necesidades que plantea el desarrollo del proceso productivo y de los servicios y la adquisición y transferencia de nuevas tecnologías.

3.5.5.2. Componentes del Subsistema de Capacitación

Los componentes de este subsistema son dos:

- La Capacitación laboral
- La Capacitación Técnica y Profesional:

3.5.5.3. Organismos Normativos, Administrativos y Ejecutores del Subsistema de Capacitación:

Organismos Normativos:

El Sub-sistema de Capacitación estará a cargo de una Comisión Nacional de Capacitación; (CONAC). Esta Comisión se encargará de normar, regular, con-

trolar y coordinar toda la actividad de capacitación en sus diferentes componentes y modalidades.

En materia pedagógica y docente, la Comisión se apoyará en el Ministerio de Educación, el Consejo Nacional de Educación Superior (CNES) y otras instancias del sector educativo con experiencia en el campo.

Organismos Administrativos:

Son organismos administrativos, todos aquellos organismos e instituciones estatales o privadas que financian y administran cursos de capacitación técnica, profesional y laboral.

Organismos Ejecutores:

Son las instituciones u organismos estatales o privados que ejecutan actividades de capacitación.

El organismo que por su naturaleza hace en forma sistemática de la capacitación su razón de ser, es el INAFOR.

3.6. Análisis comparativo entre la estructura heredada (1979) y la nueva estructura (1984)

a) El nivel Preescolar en la vieja Estructura comprende las edades de 5 y 6 años, la Educación Primaria comienza a los siete años.

En la Estructura creada en 1984, el nivel Preescolar atiende a los niños de edades comprendidas entre los tres y los seis años y la Educación Primaria comienza a los siete años.

b) En la Estructura venida del decenio de los setenta, posterior al Nivel Preescolar estaba el Nivel Primario que comprendía las edades entre 7 y 12 años (seis grados), y a éste le seguía el Ciclo Básico de la Educación Media, al servicio de las edades 13, 14 y 15 años (tres grados).

Para la nueva Estructura, la Educación Primaria y el Ciclo Básico, fueron refundidos en un mismo Nivel Educativo, el de la Educación General Básica y Media, integrado por dos Ciclos, el Primer Ciclo de Primero a Cuarto Grado, para niños de siete a diez años de edad, y el Segundo Ciclo de Quinto a Noveno Grado, para niños de once a quince años de edad.

c) Para la Estructura heredada, la Educación Media se completaba con el llamado Ciclo Diversificado que se ofrecía en dos años para el Bachillerato en Ciencias y Letras y tres años para las Carreras Medias de Magisterio, Contador Privado, Técnico Vocacional, y Técnico en Agricultura.

En la nueva Estructura, la Educación Media era parte del Nivel de la Educación General Básica y Media, a ella correspondía el Ciclo de Educación Pre-Universitaria que comprendía el décimo y onceavo grado y la Educación Normal, Física y Cultural.

d) La Estructura anterior, posterior a la Educación Primaria preveía lo que llamaba Cursos Especiales en Bellas Artes (3 años), Música (5 años), Educación Vocacional (3 años) y Auxiliar de Enfermería (2 años).

Por el contrario la Estructura creada en 1984, fue mucho más compleja creando tres subsistemas paralelos a la Educación General Básica y media. Estos fueron:

- El Subsistema de la Educación Popular Básica para alumnos a partir de los 10 años de edad.
- El Subsistema de la Educación Técnica que comprendía la Educación Técnica Básica y Educación Técnica Media.
- El Subsistema de Capacitación, que atravesaba todas las edades posteriores al Primer y Segundo Ciclo de la Educación Popular Básica y el Subsistema de Educación Técnica.

e) Para la Estructura heredada, la Educación Superior no tenía ningún Nivel, ni Ciclo, para la nueva Estructura, la Educación Superior integraba un Subsistema que comprendía el Nivel de Pregrado y el Nivel de Posgrado.

f) Como es dable observar, la Estructura creada en 1984, no sólo es mucho más completa que la anterior, completa en tanto no deja fuera ninguna de las formas educativas formales y no formales del país, sino que es integral, ya que permite el libre tránsito entre un Nivel, Ciclo o Modalidad educativa y otro, o viceversa.

Era la primera vez que en la historia de la Educación nicaragüense, se lograba fundar un Sistema Educativo Nacional, con características tan importantes como eran los sentidos de integralidad y el de totalidad.

3.7. La estructura del sistema educativo en 1989, un año antes del inicio del proceso de reforma

La crisis económica, provocada por la situación de guerra que atravesó el país a partir de 1982, y cuyo indicador más evidente fue la tasa de inflación que alcanzó el récord mundial del 33 mil por ciento entre 1987-1988, provocó a su vez que el Gobierno Sandinista tomará la decisión de reducir el aparato estatal (instituciones del gobierno y empresas estatales), cancelando contratos de tra-

bajo a casi diez mil personas en todo el país y reduciendo a un amplio sector de los órganos e instituciones de la Administración Pública.

Una de las áreas compactadas fue la de la Educación Nacional, afectando directamente a todos los Organismos normativos, administrativos y ejecutores de los cinco subsistemas del Sistema Educativo Nacional creado en 1984.

En este contexto, como producto de los dos procesos de reducción de febrero y junio de 1988, el Consejo Nacional de la Educación Superior (CNES), organismo encargado de la normación, regulación, planificación y desarrollo de la Educación Superior; el Sistema Nacional de Capacitación (SINACAP), organismo que sucediera a la Comisión Nacional de Capacitación (CONAC) en 1986, y que fuera el responsable de normar, regular, coordinar y controlar toda la actividad de capacitación en sus diferentes componentes y modalidades y el Ministerio de Cultura, pasaron a ser Direcciones Generales del Ministerio de Educación, organismo, que ante esta situación pasó a convertirse a partir de junio de 1988, en un superministerio, rector de los cinco Subsistemas del Sistema Educativo Nacional.

El proceso de compactación de los cinco subsistemas en un solo órgano administrativo, a la vez que proporcionó mayor coherencia y armonía al quehacer global de la educación nacional, provocó la excesiva centralización de las actividades educativas del país, lo que a su vez abrió las puertas al burocratismo, la lentitud en la toma de decisiones, el recargo de tareas en pocas personas, la ineficiencia administrativa y el empobrecimiento del curriculum global de la Educación Nacional con el cierre o reducción de Programas, etc.

Es con esta Estructura como escenario, que la Educación de la Revolución entra al año mil novecientos noventa en Nicaragua, año de sorpresas, cambios y reformas.

4. Demanda y oferta de educación formal

En los capítulos anteriores se han descrito y analizado tres dimensiones relativamente estáticas de la educación como proceso social y que servían de marco normativo y estructural al funcionamiento de la misma en el período en estudio (1979-1989).

A partir de esta Sección y hasta el final de la Primera Parte, se buscará analizar las principales variables macroestructurales de tipo económico, político y social, que ayuden a visibilizar los rasgos y tendencias de la educación en el largo tiempo que va de 1979 a 1989, y en especial, al referido al corto tiempo del período 1989-1990, mismo en que se inicia el período gubernamental de la Sra. Violeta Barrios de Chamorro y marca el fin del proceso revolucionario.

4.1. La economía en la revolución sandinista.

Dado que la demanda y la oferta educativa son variables fuertemente influenciadas por el desarrollo de la economía, es importante, antes de pasar revista por estas dos variables y su relación, analizar las circunstancias por las que atravesó la economía en este período.

Esto es lo que explica por qué, la principal apuesta educativa de la revolución, se orientaba a ampliar las posibilidades de servicios educativos básicos (alfabetización, educación de adultos, educación primaria) para la población, y a la especialización en los campos de la educación, la salud y de las ciencias agropecuarias. La idea era enfrentar la ideología tradicional en el campo de las demandas educativas, orientada hacia el bachillerato clásico improductivo y hacia las profesiones liberales vinculadas al mercado capitalista; e inducir las mismas, hacia las metas de la revolución en los campos económico (agricultura) y social (salud y educación).

En julio de 1979, en las postrimerías del decenio de los años setenta, la economía nicaragüense se caracterizaba por sufrir una fuerte dependencia externa, un bajo nivel de las fuerzas productivas (en especial de las calificaciones de la fuerza de trabajo), una estructura social compleja con bajo nivel de orga-

nización y gran vulnerabilidad a factores extraeconómicos, tales como fenómenos naturales (sequías, tempestades o terremotos) y disfunciones políticas nacionales o regionales. Producto de la crisis estructural del modelo de acumulación y la crisis política provocada por los diez y siete meses de lucha insurreccional, la estructura productiva había sufrido graves dislocamientos y fracturas, lo que tuvo como consecuencia una marcada desigualdad en la distribución del ingreso. (Varela y Salinas, 1995:3).

En este contexto, las primeras tareas de política económica del gobierno revolucionario, estuvieron relacionadas principalmente con la reconstrucción (de lo destruido durante la guerra de liberación) y la reactivación económica.

El propósito era recomponer y rearticular los procesos productivos, de acuerdo a los ciclos de lluvias, siembra, cultivo, cosecha y comercialización de la producción agrícola con destino al mercado interno y externo, y sentar las bases para la transformación paulatina de la propiedad latifundista, de cara a la construcción de una economía y una sociedad con vocación socialista.

No obstante, los planes y proyectos se vieron interrumpidos, mediatizados y frustrados por la oposición política, situación que pronto derivó en una ascendente guerra civil, hasta provocar a fines del decenio de los ochenta, la más profunda crisis política, económica y social de la que el país tenga memoria.

Para los economistas Bladimir Varela y Jader Salinas (1995), la economía durante el período revolucionario sandinista, vivió tres grandes etapas, marcadas cada una por la crisis de la sociedad en situación de guerra, a saber:

- a) 1979-1981: de reconstrucción y reactivación.
- b) 1982-1984: de recesión y emergencia.
- c) 1985-1989: de crisis y sobrevivencia.

4.1.1. Etapa de reconstrucción y reactivación: 1979-1981

En esta etapa, en 1980, el Producto Interno Bruto (PIB) creció en un 4.5% y en 1981, creció hasta un 5.4%, producto fundamentalmente del crecimiento de la inversión y el consumo público.

La inversión pública en 1980 estuvo orientada a la reconstrucción de la infraestructura económica y social, en especial en caminos de penetración a zonas productivas; equipamiento de la red nacional de energía eléctrica; obras de saneamiento y alcantarillado; centros de acopio y almacenamiento, etc.

Conjuntamente con las iniciativas referidas a la inversión pública, se tomaron medidas transformadoras del régimen capitalista y latifundista de la pro-

piedad, tal fue el caso de la confiscación de los bienes del somocismo, que afectó el 43% de la superficie latifundista y el 27% de las fincas mayores de 500 manzanas. Se nacionalizó el Comercio Exterior y el Sistema Financiero.

La orientación popular de los cambios llenó de incertidumbre a amplios sectores de la gran empresa privada comercial exportadora no somocista, provocando que el monto de la inversión privada se redujera de 724 millones de córdobas en 1979 a 191 millones de córdobas en 1980.

Se dictó la Ley de Reforma Agraria y se creó el Area Propiedad del Pueblo.

4.1.2. Etapa de recesión y emergencia: 1982-1984

Este período se caracterizó por la inestabilidad con tendencia al estancamiento productivo. En este período se sentaron las bases para la creación y desarrollo de las desproporciones macro-económicas, producto de la profundización de la guerra.

En marzo de 1982 se decretó el Estado de Emergencia ante el recrudecimiento de la agresión militar. En este mismo año, la economía experimentó un fuerte proceso recesivo, provocando que el PIB decreciera en 0.8%.

El año 1984 fue año de Elecciones en Nicaragua, el Gobierno creó una fuerza militar de grandes proporciones para contener el avance contrarrevolucionario, paralelo a esto, en este año, la economía continuó decreciendo hasta en un -1.57% y la tasa de inflación creció hasta el 35% anual.

En 1984, se crea el Servicio Militar Patriótico (obligatorio), decisión que tendrá múltiples consecuencias en la esfera educativa entre las que sobresalen la deserción de muchos jóvenes del sistema escolar, especialmente del nivel medio, empobreciendo las posibilidades de reproducción de la revolución.

En el campo meramente económico y financiero, la defensa militar de la Revolución y los altos subsidios para ofrecer gratuitamente salud, educación y transporte, sin tener como contraparte suficientes recursos financieros, provocó necesariamente inflación galopante y crisis a profundidad de la sociedad.

4.1.3 Etapa de crisis y sobrevivencia: 1985-1989

Al iniciarse el período 1985-1989, la economía era el fiel reflejo de todos los problemas, contradicciones y limitaciones vividos en el período precedente, el que se había caracterizado por profundas transformaciones estructurales en el campo económico y del régimen de propiedad, y la creación de múltiples meca-

nismos políticos y militares de defensa de la Revolución, proceso que obviamente traería aparejado una profunda crisis de la economía y la sociedad.

Ante esta situación, a partir de 1985 se puso en marcha un amplio programa de ajustes, orientado a estabilizar los grandes indicadores económicos, pero con un gran impacto en el proceso de reproducción biológica y espiritual de la sociedad.

La lógica del Programa se orientaba a destinar recursos a la esfera militar y de la defensa de la Revolución, y de congelar el gasto en la esfera civil corriente, mediante la reducción de subsidios y gastos de capital en la construcción de viviendas, habilitación y expansión de servicios de agua y energía eléctrica y todos los rubros no relacionados con la defensa y la salud.

Como parte de ésta orientación, la política económica también congeló el gasto para el sector educativo, que había sido privilegiado en el período anterior (1979-1984). Se iniciaba así una etapa de austeridad y paralización en todas las actividades educativas, provocando el estancamiento y la reducción de la oferta educativa, la capacitación y el sueldo de los educadores y la construcción y mantenimiento de edificios y equipos, etc.

La decisión de orientar el gasto a la defensa militar del proceso político y de reducir el mismo al sector social, implicó dictar medidas contrarias al discurso, espíritu y promesas de la revolución, tales como la liberalización de los precios de los productos alimenticios de la pequeña y mediana producción campesina; la devaluación del córdoba y la unificación del tipo de cambio respecto al dólar; la eliminación de las subvenciones a las importaciones, etc.

Las medidas de la política económica no sólo buscaban enfrentar de mejor manera la situación bélica, sino que también crear las condiciones para resistir, defender las conquistas sociales alcanzadas y continuar profundizando el proceso revolucionario. No obstante, estos propósitos, pronto se vieron frustrados, pues en mayo de 1985, la administración estadounidense del Señor Ronald Reagan, dictó medidas de bloqueo y embargo comercial en contra de la revolución, lo que implicó: el congelamiento de fondos de la cooperación externa, el embargo a las exportaciones e importaciones de Estados Unidos a Nicaragua o viceversa y el incremento de la asistencia financiera al ejército contrarrevolucionario.

Al finalizar el año 1987, la política económica orientada a inicios de 1985 estaba agotada. La inflación, que en 1985 era del 334 por ciento, a fines de 1987 era de 1.115 por ciento. Este hecho, sumado a la profunda distorsión de

los precios relativos de los productos de primera necesidad, afectó directamente la distribución del ingreso y la calidad de vida de los sectores populares».

Frente a esta situación verdaderamente desesperante, en febrero de 1988, el gobierno de la Revolución, dictó un conjunto de medidas que buscaban detener el extremo deterioro de la situación económica del país.

Entre otras, estas medidas fueron:

Se realizó una profunda Reforma Monetaria, que redujo el volumen de moneda circulante en manos de la población; se unificaron las múltiples tasas de cambio y se incrementó el salario mínimo. Se recortó en un 10 por ciento el Presupuesto Gubernamental. Se redujeron Ministerios, organismos descentralizados y empresas, provocando la reducción de ocho mil puestos de trabajo y se continuó con la política iniciada en 1985, de reducir los subsidios a productos y servicios de primera necesidad, lo que obviamente continuó ampliando y profundizando el deterioro de la calidad de la vida, los niveles de pobreza y pobreza extrema, y por ende, el descontento, insatisfacción y oposición de la población al régimen revolucionario.

La situación de crisis estructural de la sociedad, no encontró el alivio esperado en las Medidas de ajuste dictadas en febrero de 1988, y pronto, en junio de ese mismo año, hubo que dictar nuevas medidas que buscasen equilibrar el desencuentro entre salarios y precios y reducir el acelerado incremento de la inflación.

Un dato que refleja la profunda crisis de la sociedad nicaragüense en 1988, es el referido a la tasa promedio de inflación de ese año, la que fue de 33.600 por ciento.

En 1989, la situación era tan frágil y delicada que obligó al gobierno a negociar un amplio pacto con las fuerzas económicas de la empresa privada y con los partidos políticos de oposición.

Los resultados tangibles de tal proceso fueron tres: la constitución de la coalición electoral Unión Nacional Opositora (UNO); las elecciones del 26 de febrero de 1990, y la derrota electoral del Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN), como resultado de las mismas.

4.2. Crisis económica y social y demanda educativa

Obviamente, en un contexto en donde producto de las circunstancias políticas, no fue posible formular y elaborar un Plan Nacional de Desarrollo para el mediano y largo plazo medianamente coherente, y los sectores de la economía

nacional, cada uno por su lado, funcionaban de manera anómala y contradictoria o no funcionaban, la demanda de educación tenía otros referentes, más relacionados con las motivaciones y estímulos provocados por el discurso y las demandas de la revolución en el terreno político e ideológico, que por las propias de unos sectores económicos (agrícola, industrial, servicios) en estado de crisis y sobrevivencia.

En una ponencia presentada en 1986, en Río de Janeiro, Brasil, en el XVI Congreso Latinoamericano de Sociología (De Castilla; 1986: 26-28), respecto al sentido clasista de la demanda educativa, se afirma:

«El pueblo nicaragüense no sólo demandó, entró y abarrotó hasta reventar los recintos escolares, sino que los transformó y de su seno creó nuevas y sorprendentes formas educativas escolares y no escolares. La Revolución abrió de par en par las puertas y los obstáculos que impedían el desarrollo de la cultura y la ciencia, y paulatinamente fue convirtiendo a toda la sociedad, a cada uno de sus escenarios, a cada una de sus prácticas y procesos, en una gran escuela de aprender a hacer la Revolución y hacer Revolución».

En este contexto, el estudio del «acceso de la población a los servicios educativos», para el caso de Nicaragua en revolución, es diferente. Trasciende el simple análisis de la relación: población que demanda servicios educativos y gobierno que ofrece servicios educativos. Aquí la situación es más compleja, porque ya no se trata de la relación pueblo-gobierno, sino del pueblo que asume el gobierno y desde él, junto a él y con él, se da, construye y edifica la educación que necesita para reproducirse y multiplicarse como pueblo, como poder, como poder del pueblo, como poder popular. Exige y se exige a sí mismo. Demanda y se demanda así mismo. Un Informe del Ministerio de Educación de la Revolución, (MED; 1985:35) explica mejor esta dialéctica y lo extraordinario del fenómeno de la expansión educativa en Nicaragua:

«En nuestro pueblo ha sucedido algo intusitado. En la época somocista el pueblo no demandaba educación o demandaba muy poca educación, más aún, no podía en la práctica demandar educación. Las oportunidades eran escasas, los medios limitados, muchos niños tenían que trabajar para ayudar al ingreso familiar.

Después del triunfo de la Revolución, el pueblo puede demandar educación, el pueblo pide educación, el pueblo quiere educación, el pueblo exige más y mejor educación.

El volumen de la demanda crece en proporciones extraordinarias y en proporción a dicho volumen crece la oferta educativa.

La Cruzada Nacional de Alfabetización fue el gran detonante de esta expansión, con la significativa particularidad que esa expansión fue casi en su totalidad popular. El pueblo tradicionalmente marginado de los bienes y servicios sociales, entra a las aulas o a la Educación Popular de Adultos. La Educación se hace popular y la matrícula se duplica en los cuatro primeros años (de medio millón en 1978 pasa a un millón en 1983); el país comienza a «sembrarse de escuelas» (se construyen en Primaria 1.404 escuelas con 3.074 aulas y en Educación Media 48 centros con 692 aulas); los docentes de la educación formal con los maestros populares forman un considerable ejército de más de 40.000 educadores; el número de textos tanto de Educación Popular de Adultos como de los primeros grados de la Educación General Básica se cuentan por millones».

4.3. La oferta educativa escolar

Introducción

El tema de la oferta de la Educación formal no superior, en el corto tiempo del «punto cero» (1989-1990) de inicio de la reforma educativa en proceso en la actualidad en Nicaragua, está relacionado directamente con una de las tres líneas de la Política Educativa de la Revolución Sandinista, como lo era la línea de EXPANSION de la oferta educativa escolar.

En el Capítulo N° 2, de la Primera Parte de este estudio, sobre la Filosofía y Políticas que orientaban la Educación Nacional, se describió y analizó los aspectos cualitativos de la *Expansión*, en especial, sus características, relevancia y función sociopolítica en el contexto del sistema de políticas educativas del proceso revolucionario. En esta Sección, toca observar el comportamiento y cumplimiento de la Política en su dimensión cuantitativa: su orientación, sus pausas, sus flujos y reflujos, y en especial sus relaciones con el escenario histórico, económico y social en que la misma se realizó.

Para ello será de importancia observar como la curva de la matrícula y las posibilidades de acceso a los servicios escolares de parte de la población que les demandaba, sigue en el largo recorrido del período 1979-1989, el mismo orden que siguiera el incremento y profundización de la actividad bélica y por ende el desarrollo y crisis de la economía y las relaciones políticas y de poder en la sociedad nicaragüense en el período mencionado.

Así, si a la fase de reconstrucción y reactivación de la economía (1979-1981) le acompañó un período de acelerada expansión de la oferta y el acceso a los servicios escolares de parte de la población demandante, (1979-1983); a la fase de recesión y emergencia (1982-1984) y de crisis y sobrevivencia económica (1985-1989), correspondió un período de congelamiento, paralización y reducción de la oferta y la demanda escolar (1984-1989).

4.3.1. Fase de expansión de la oferta y acceso de los servicios educativos: 1979-1984

En el terreno educativo escolar, la primera promesa de la Revolución era ampliar la oferta de oportunidades para el acceso de la población a los servicios escolares. La promesa iba orientada principalmente a los sectores empobrecidos de la sociedad nicaragüense, en especial a los adultos analfabetos del área rural.

Por ello, la primera decisión del gobierno de la Revolución en el campo educativo, fue la organización y realización de la Cruzada Nacional de Alfabetización (marzo-agosto 1980) que logró hacer descender la tasa de analfabetismo de un 53.3 a un 12.9 por ciento, y la creación de las condiciones materiales, humanas y financieras para la expansión de la oferta educativa a toda la población de todas las edades.

Este proceso de expansión se observa en el siguiente cuadro que compara la matrícula inicial según niveles del sistema educativo, en los períodos 1978-1979 (últimos años del gobierno de la Familia Somoza) y el período 1979-1980-1981, (primeros años del Gobierno de la Revolución). Ver Cuadro No. 1.

En este cuadro, es posible observar, que sólo en el primer año del proceso revolucionario (1979-1980), la expansión según niveles y modalidades del sistema educativo, fue del 103.2% para el Nivel Preescolar, del 16.6% para el Nivel Primario; del 5.9 por ciento en Educación Media y del 28.2 por ciento para el Nivel Superior. El crecimiento y expansión continuó en el período 1980-1981, segundo año escolar de la Revolución, en donde el incremento respecto a 1978 fue de 238.7% para el Nivel Preescolar, del 36.2% para el Nivel Medio (cuyo incremento para el período 1979-1980, había sido de apenas 5.9%) y del 50.2 por ciento para la Educación Superior.

Dos aspectos no están incluidos en el análisis anterior, por un lado, el extraordinario crecimiento de la Educación Especial para niños discapacitados que pasó de 355 niños matriculados en 1978 a 1.810 niños matriculados en el

período 1980-1981, con un crecimiento del 409.8%; y por el otro, la reducción de la tasa de analfabetismo, que pasó del 50.35% en 1978 al 12.7% en 1980-1981.

Cuadro N° 1

Análisis Comparativo de la Matrícula Inicial, según niveles del Sistema Educativo 1978/1979-1979/1980-1980/1981

Nivel educativo	Matrícula		Incremento	Matrícula	Incremento
	1978/1979	1979/1980	1978	1980-1981	1978
Tasa analfabetismo	50.35% (1)	12.96% (2)	-	12.07 (3)	
Educación Pre-escolar	9.000	18.292	103.2%	30.488	238.7%
Educación Primaria	369.640	430.865	16.6%	503.452	36.2%
Educación Media	98.874	104.741	5.9%	135.116	36.7%
Educación Especial	355	1.539	335.5%	1.810	409.8%
Educación Superior	23.110	29.618	28.2%	34.710 (4)	50.2%
Educación Adultos	10.436	-	-	143.816 (5)	-
Total	511.415	-	-	849.392	

Fuente: MED. Sección Estadística.

(1) El porcentaje del 50.35% está calculado sobre una población de 10 años en adelante.

(2) Porcentaje de analfabetismo al concluir la C.N.A.

(3) Porcentaje de analfabetismo al concluir la Alfabetización en lenguas (miskito, zumo, inglés criollo).

(4) Incluye matrícula Facultad Preparatoria.

(5) Fuente Estadística del VIMEDA.

El proceso de expansión de la matrícula escolar continuó hasta 1983. Esto se refleja en el cuadro siguiente:

Cuadro N° 2

Incremento de la Matrícula en los Cuatro Niveles del Sistema entre 1978 y 1983

Nivel educativo	Matrícula 1978	Matrícula 1983	Incremento 1983/1978
Educación Preescolar	9,000	50.163	557.35%
Educación Primaria	369,640	564.996	152.85%
Educación Secundaria	98.874	126.738	128.18%
Educación Superior	23,110	35.588	153.99%

Fuente: MED. Oficina de Estadísticas.

A estas alturas del análisis, es importante hacer mención, que los datos que anteceden corresponden solamente a los del sistema escolar formal, excluyéndose de los mismos a todas las educaciones de la Educación no formal e informal, que en este período nacieron, crecieron y se reprodujeron en todos los ámbitos y sectores de la vida nacional, y que sumados a las educaciones de la Educación formal, constituyeron un gigantesco proceso de renovación y cambio social. (Ver Capítulo N°9 de esta Parte del estudio).

4.3.2. Fase de congelamiento, paralización y reducción de la oferta educativa escolar (1985-1989)

A inicios de 1985, la situación bélica provocó altos niveles de involucramiento de parte de la población económicamente activa, provocando a su vez grandes consecuencias para la economía, la política y todos los procesos de reproducción social, lo que obligó al Gobierno de la Revolución a dictar un amplio Programa de Ajustes orientados a estabilizar los indicadores y variables macroeconómicos y a contener el avance contrarrevolucionario.

Las medidas de ajuste, no sólo iniciaron el proceso de reducción del apoyo y financiamiento de los Programas creados por la Revolución de cara a pagar la cuantiosa deuda social acumulada a través de la historia del país, sino que obligaron al Gobierno a crear el Programa del Servicio Militar Obligatorio, que tantas consecuencias negativas traería, no sólo para el proceso de expansión de la matrícula escolar de los Niveles Medio y Superior y de la Educación de Adultos, sino que también para el destino del proceso revolucionario.

Las consecuencias de la guerra contrarrevolucionaria en el proceso de expansión de la educación formal, se ven ilustradas al comparar las matrículas globales del Sistema Escolar en 1983 y 1985, ofreciéndonos como resultado un descenso del 4.6 por ciento en 1985 respecto a 1983.

La curva de la evolución de la matrícula entre 1978 y 1988 es posible observarla en el Cuadro No. 3, en la página siguiente.

En este cuadro, es posible observar el movimiento ascendente entre 1978 y 1983, y el descenso y lento crecimiento entre 1984 y 1986, logrando adelantarse al total alcanzado en 1983 sólo hasta en 1987, con una matrícula global de 1.021.192 alumnos en todo el sistema escolar.

Este movimiento discontinuo de flujo y reflujo, es el producto de las medidas económicas y de tipo educativo tomadas por el Gobierno de la Revolución, con el propósito de contener los efectos y consecuencias de la guerra de agre-

Cuadro N° 3

Población Estudiantil por Niveles Educativos 1978-1988

Años	Total	Preescolar	Primaria	Media	Superior	Especial	Adultos	Capacit.
1978	513,499	9,000	369,640	98,874	23,291	355*	10,463	1,876
1979/80	589,573	18,292	411,315	110,276	28,759	355*	18,137	1,989
1980/81	858,996	30,524	472,167	139,743	34,710	1,430	172,389	8,033
1982	905,742	38,534	509,240	139,957	33,838	1,591	170,410	12,172
1983	979,580	50,163	536,656	158,215	35,588	1,624	187,858	9,476
1984	957,431	60,557	534,317	161,845	34,552	1,484	143,360	21,316
1985	929,931	62,784	561,551	151,269	29,001	2,102	114,784	8,422
1986	970,626	72,569	556,684	167,079	26,775	2,057	120,851	24,611
1987	1,021,192	76,635	583,725	177,202	26,878	2,292	118,312	36,148
1988	971,529	74,227	599,957	172,108	25,478	2,269	83,797	13,793

Fuente: MED. Oficina de Estadísticas

Nota: *Cifras estimadas.

sión iniciada en 1982, y el bloqueo financiero y comercial del Gobierno estado-unidense contra la Revolución iniciado en 1985.

En febrero y junio de 1988, el Gobierno dicta nuevas medidas de austeridad, ajuste y reducción del gasto público, las que van a provocar de nuevo un movimiento de descenso de la matrícula de ese año respecto a 1987.

La matrícula de 1988 respecto a la matrícula de 1987 fue como sigue: en el Nivel Preescolar la matrícula de 1988 fue de 74.227 alumnos, 2.408 alumnos menos que en 1987. En el Nivel Primario la matrícula de 1988 fue de 599.957 alumnos, superior en 16.232 alumnos a la de 1987, siendo este el único nivel educativo en que hubo aumento respecto a 1987. El Nivel Medio bajó en 5.094 alumnos, con 172.108 en 1988 y 177.202 alumnos en 1987. En la Educación de Adultos la matrícula en 1987 fue de 118.312 alumnos bajando en 1988 a 83.797 alumnos, es decir 34.515 alumnos menos.

El deterioro de la matrícula en la Educación de Adultos entre 1987 y 1988 fue de un 29 por ciento, siendo este descenso el más alto de este subsistema educativo desde su fundación en 1980. Entre 1981 y 1988, el subsistema de la Educación de Adultos tuvo una pérdida neta de 88.592 alumnos, siendo la de 1988 la más alta.

La Educación de Adultos fue la expresión más acabada de la Educación que construyera la Revolución, en su origen y desarrollo participaron como actores y sujetos los sectores sociales que justificaban el esfuerzo revolucionario; su descenso vertiginoso entre 1987-1988, producto directo de la guerra y la crisis social, fue como un anuncio premonitorio de lo que estaba por venir.

En 1989 el Presupuesto de Gastos de la República fue reducido en casi un 40 por ciento respecto al de 1988. El presupuesto para el Sector Educación sufrió un recorte del 20 por ciento. Menos Presupuesto significó menos escuelas, menos maestros y por ende menos alumnos.

En 1989, el Nivel Preescolar descendió en 9.271 alumnos respecto a 1988. El Nivel Primario que en 1988 recepcionó a 599.957 alumnos, en 1989 tuvo una matrícula de 595.612 alumnos, 4.345 alumnos menos. En Educación Media, el descenso entre 1988 y 1989 fue de 28.130 alumnos.

El año 1989 fue el último año de la Revolución. La sociedad nicaragüense y su educación estaban agotadas.

En febrero de 1990 hubo elecciones generales en Nicaragua. La Revolución social había llegado a su fin.

5. El contenido de la educación

En educación todo se resuelve en el Currículum, o sea en el contenido que se enseña y/o se aprende y que une al educador y al educando. El contenido expresa la filosofía de la educación y los conocimientos y valores instrumentales que se desean transmitir.

En este contexto, la transformación de la educación heredada del viejo régimen, implicaba necesariamente, la transformación de su contenido, tanto en lo referido a qué enseñar y/o aprender, como en lo relacionado a los métodos y procedimientos con que se enseñará y/o se aprenderá.

La transformación del currículum global de un país, es un proceso tortuoso, lento, contradictorio y muy complejo, en tanto en el mismo intervienen múltiples factores de tipo metodológico, sociológico, antropológico, pedagógico y hasta financiero. El proceso de transformación del contenido de la educación escolar formal en Nicaragua, durante los años ochenta lo confirma.

5.1. Etapas del proceso de transformación curricular

La transformación curricular durante el decenio de los años ochenta en Nicaragua por la naturaleza y características del proceso político del que era parte, no fue un hecho programado con anticipación, sino que se fue haciendo, paso a paso, a medida que avanzaba y maduraba la experiencia educativa de la revolución. En este orden, previo a la definición de la política (1987), el proceso de transformación curricular de la educación, vivió las etapas siguientes: (a) Etapa inicial de los "Currículum de transición" (1979) a la definición de los Fines, Principios y Objetivos de la Nueva Educación (1983) y la Nueva Estructura del Sistema Educativo; (1984), (b) Etapa intermedia del Plan de Estudios para la EGB y el Preuniversitario (1984), a la declaración de la Política de Transformación Curricular (1987); c) Etapa Final, de la Política de Transformación Curricular a mil novecientos noventa.

5.1.1. Etapa Inicial de los «Currículum de Transición» (1979)

El 14 de septiembre de 1979, a dos meses del triunfo insurreccional, cuando todos los estudiantes de Educación Media de la capital, rendían tributo a la Patria en la Plaza de la Revolución, varios grupos de especialistas en programación educativa, reunidos en las Oficinas de la Dirección de Programación del Aprendizaje del Ministerio de Educación, cambiaban los objetivos y los “contenidos curriculares” de todas las asignaturas relacionadas con la historia nacional y con los valores propios de las clases despojadas del poder. Al producto de este proceso se le llamo “Currículum de transición”.

«La Realidad Nacional —expresa Arrien (1980)— era todo: desde los recursos naturales y problemas ecológicos, hasta las estructuras socio-económicas y todos sus efectos en la vida nacional (...) No se trata de debilitar o desenfocar ninguna área de estudio, se trata de llenarla con «la realidad de Nicaragua», o sea, se trata de aprender y enseñar esa realidad vista desde la historia, desde la Geografía, desde las Ciencias Sociales, desde la Lengua, desde las Ciencias Naturales, desde las Matemáticas, etc. Sólo con la confluencia de todos estos puntos de vista en el curriculum, conoceremos lo que es la realidad de Nicaragua y aprenderemos lo que puede y debe hacerse con ella» (*Arrien, 1980: 103-104*).

Los especialistas cambiaban los contenidos curriculares, después personal de apoyo mecanografiaba los mismos y los enviaba a la sala de mimeógrafos para su reproducción, posteriormente los técnicos de las Direcciones de Educación Primaria y Media preparaban los paquetes para ser enviados a las Direcciones Regionales de Educación del país, para su repartición en los Centros Educativos a los maestros.

En aquellos momentos iniciales (1979), la Educación todavía no contaba con sus propios referentes en términos de Fines, Principios y Objetivos, motivo por el cual, hubo que construirlos, a partir de las promesas de la Revolución en los campos económicos y social, en el contenido de los discursos de los dirigentes revolucionarios y en el pensamiento de líderes sandinistas caídos en la lucha contra la dictadura.

Hubo cambios en los contenidos curriculares, pero no en la concepción tradicional del currículum venida del pasado, fincada fundamentalmente en los Planes y Programas de Estudio y en la actividad docente de los maestros.

Acerca de la calidad de los contenidos del *Curriculum de Transición*, De Castilla (1981) afirma:

«Los Programas de Estudio de transición en uso, actualmente, en todas las escuelas y centros educativos del país, como su nombre lo indica, son el puente de transición entre los contenidos de la vieja educación y los contenidos de la nueva educación por construirse.

De ahí que a ellos concurren todas las bondades y defectos, propios de la transición entre lo viejo y lo nuevo.

Las circunstancias de emergencia en que estos fueron escritos, la falta de una filosofía de la educación concretizada a través de fines y objetivos, la falta de un instrumento metodológico básico que diera unidad tanto al trabajo de programación como al producto del mismo, la heterogeneidad profesional, científico-técnica e ideológica de los programadores, la falta de modernos recursos técnicos de programación, la tradición como pesada carga, etc., son muchas de las causas que se juntan para ofrecernos un producto que necesita evaluación, estudio, experimentación, investigación, etc., antes de considerar que lo nuevo asoma y que la transitoriedad ha llegado a su fin.

En este contexto, casi todos los críticos de los Programas de Estudio de Transición, desde maestros de aula de manera individual y en su carácter personal, hasta Asociaciones gremiales, coinciden en que una de las características negativas de los Programas, es la falta de integración de los mismos, respecto a la necesaria homogeneidad que debe caracterizar a todo Plan de Estudio.

Esto es cierto.

Baste para comprobarlo realizar el siguiente ejercicio, tómense el conjunto de programas de estudio de dos o tres grados o cursos contiguos y búsquense las categorías axiológicas, científicas o técnicas, que unen a los objetivos de las diferentes asignaturas de un mismo grado o curso y/o de una misma asignatura en el paso de un grado o curso a otro. Hágase la misma operación u ejercicio con los contenidos; después repítase con los métodos o actividades didáctico-pedagógicas sugeridas, o bien con las sugerencias para la evaluación de los resultados.

Las conclusiones para cada uno de los casos, serán las mismas que a las que llegan los docentes desde la práctica pedagógica concreta. Los programas de estudio se presentan desintegrados, provocando en consecuencia la desintegración del echo educativo escolar. La asignatura de estudio aparece separada de las otras de un mismo grado o curso, existiendo en casi todos los casos, «un

vacío» (tierra de nadie) entre una y otra. Ejemplo, entre Ciencias Sociales y Matemáticas, entre Matemáticas e Idioma Nacional, etc.

El grado o curso de estudio y en su orden, el ciclo o nivel de estudios, sólo son bloques homogéneos en la imaginación. Cada uno de ellos es un pequeño caos contradictorio en rápido proceso de descomposición.

Las características de homogeneidad, coherencia, equilibrio, racionalidad, integralidad, globalidad, etc., sólo están presentes a nivel de la Asignatura según grado o curso de estudio». (De Castilla; 1981: 4 y 5).

En 1983 (marzo) se dieron a conocer los *Fines, Principios y Objetivos de la Nueva Educación* producto de la Consulta Nacional realizada en enero-febrero de 1981. En 1984 (febrero) se da a conocer la “propuesta de Plan de Estudios para la Educación General Básica (EGB) y el Preuniversitario” cuyo contenido orientó la transformación curricular del Primero al Onceno Grado. En 1984 (mayo) se da a conocer el Decreto fundador de la nueva Estructura del Sistema Educativo, basada en cinco subsistemas educativos.

5.1.2. Etapa del “Plan de Estudios para la Educación General Básica (EGB) y el Preuniversitario” (1984)

Para Arrien y Mátus (coords) (1989), características sobresalientes del Plan de Estudios eran:

“a) Teóricamente la EGB tiene una orientación hacia el trabajo; b) Se visualizan los distintos ciclos en etapas (fundamentación, sistematización y profundización) de progreso del estudiante en la adquisición de sus conocimientos; c) se imprime al Plan de Estudios cierto carácter científico, identificándolo con un mayor peso dado a las ciencias, lo que es naturalmente discutible; d) se pretende adecuar la carga horaria y los contenidos al desarrollo progresivo del estudiante; e) en cuanto a la organización de las asignaturas y su frecuencia semanal, se nota una mayor desagregación de las áreas en asignaturas y mayor carga horaria semanal y desde luego anual”.

Agregando a su vez que:

“Este curriculum ha centrado su interés en la enseñanza de las asignaturas y Programas, sin tomar en cuenta que un punto de partida importante es la identificación de las necesidades e intereses particulares de los sujetos de aprendizaje (...) el “ambiente pedagógico” en el cual se desarrolla dicho curriculum, se caracteriza por ser bastante rígido y no funcional, en el que se consideren todos los elementos necesarios que hagan posible que el educando realice pro-

vechosas experiencias de aprendizaje (...) en el aspecto metodológico, las metodologías de enseñanza fundamentalmente responden a una concepción de “instrucciones” o “indicaciones” que se deben seguir para transmitir un determinado conocimiento, en otras palabras, centradas en la aplicación metodológica de determinados procedimientos. La actividad práctica, como elemento sustancial del aprendizaje no ha jugado un papel activo en el proceso de aprendizaje” (Arrien y Mártus (Coords) 1989:233 y 246).

5.1.3. Etapa de la Política de Transformación Curricular del Sistema Educativo Nicaragüense (1987)

En junio de 1986, el Consejo Nacional de Educación conformó una Comisión Interinstitucional “que asumiría, después de evaluar el trabajo curricular iniciado en 1979, la tarea de formular la Política de Transformación Curricular del Sistema Educativo Nicaragüense” (MED (Coord); 1987:1). La Comisión interinstitucional estuvo integrada por representantes del CNES (Educación Superior); SINACAP (capacitación); MED (Educación Popular Básica, Educación Técnica y Educación General Básica y Media); el Ministerio de Planificación (SPP), Asociación Nacional de Educadores de Nicaragua ANDEN y la Juventud Sandinista, actuando el MED, como organismo coordinador.

En agosto (1986) la Comisión finalizó la elaboración de la “*Evaluación de los Avances Alcanzados en el proceso de Transformación Curricular del Sistema Educativo Nicaragüense y de los problemas enfrentados en su Desarrollo: 1979-1986*”.

Con base en el contenido de la mencionada evaluación, la Comisión procedió a elaborar la Política de Transformación Curricular del Sistema Educativo Nicaragüense, la que fue aprobada por el Consejo Nacional de Educación el 3 de junio de 1987.

5.1.3.1. El Concepto de Currículum y de Transformación Curricular.

a) **El concepto de Currículum** del cual partía la Política fue el siguiente: «Se entenderá por Currículum el conjunto de elementos estructurados y organizados a partir de la Política Educativa, con el fin de orientar el desarrollo del proceso educativo. Está constituido por Perfiles, Planes y Programas de Estudio, Orientaciones Metodológicas, Criterios de Evaluación del Aprendizaje y Base Material de Estudios. El Perfil, los Planes y Programas de Estudio son elementos rectores».

El concepto de Transformación Curricular, que guiaba la Política era:

«Se entenderá por Transformación Curricular el proceso de cambios profundos y sistemáticos introducidos con criterios científicos, técnicos y políticos, a partir de la práctica educativa acumulada, en la concepción, componentes y procesos curriculares, para responder a una educación integral y a las necesidades de desarrollo de la sociedad. Este proceso tendrá distintas etapas y ritmos de avance de acuerdo con la situación socioeconómica, las tendencias del desarrollo social, las particularidades, niveles, modalidades o tipos de curso, de los subsistemas, así como los avances científicos-técnicos». (MED (Coord); 1987:6)

b) Principios que rigen el Proceso de Transformación Curricular.

«La Transformación Curricular como proceso inherente a la transformación educativa debe orientarse y responder según los siguientes principios:

- La Transformación Curricular responderá a los requerimientos que el Proyecto estratégico de la Revolución se plantea en lo económico, social, cultural y político-ideológico. Tendrá como ejes fundamentales la defensa y la producción, y la formación de los cuadros y recursos humanos que requiere su propio desarrollo y consolidación, de acuerdo con los planes económicos perspectivas.
- La Transformación Curricular contribuirá al desarrollo del proyecto político educativo de la revolución y al avance en el fortalecimiento de su carácter popular, democrático y antimperialista; garantizará la participación efectiva de todas las fuerzas involucradas en el trabajo educativo, en las diferentes fases y momentos del desarrollo curricular; propiciará el dominio de los métodos científicos y de autoaprendizaje, eliminando los métodos autoritarios, dogmáticos y verticalistas; será consecuente con los principios del proceso revolucionario y armónica con lo establecido por la Constitución de la República en lo referente a Educación y Cultura.
- La Transformación Curricular contribuirá al desarrollo de las clases protagónicas de la transformación social, en cuanto a la reafirmación de su conciencia de clase y a su preparación técnica, científica y cultural, asegurando su integración a la gestión educativa, mediante un proceso permanente de participación popular.
- La Transformación Curricular debe garantizar la coherencia que demanda el carácter sistémico de la educación nacional, mediante el desarrollo de una concepción integral e integradora de los elementos, etapas y procesos curriculares, que aseguren la necesaria articulación entre los niveles, moda-

lidades, subsistemas y demás componentes del sistema educativo, considerando sus especificidades.

- La Transformación Curricular integrará en el Currículum todos aquellos elementos que contribuyen a la formación de las nuevas generaciones y de todo el pueblo en la concepción científica del mundo, la historia y la sociedad, partiendo de nuestra realidad para interpretarla y transformarla conforme lo establecen los FINES, OBJETIVOS y PRINCIPIOS DE LA NUEVA EDUCACION: «Este Hombre Nuevo Nicaragüense...se forma a partir de nuestra realidad, el trabajo creador y las circunstancias históricas que vivimos».
- La Transformación Curricular posibilitará el desarrollo, en toda su plenitud, de las capacidades intelectuales físicas y espirituales de estudiantes y docentes, así como convicciones, hábitos, valores morales, estéticos y culturales, acordes con las demandas de la Revolución Popular Sandinista.
- La Transformación Curricular, asumirá el trabajo productivo y creador como elementos formativos y parte integral de los Planes de Estudio. Asimismo, conjugará la teoría con la práctica y combinará el trabajo manual con el trabajo intelectual.
- La Transformación Curricular responderá a las necesidades y requerimientos de la sociedad nicaragüense, tomando en cuenta su carácter multiétnico, pluricultural y multilingüe, garantizando el necesario equilibrio entre la unidad y diversidad en el desarrollo del proceso educativo.” (MED Coord; 1987: 6, 7,8).

c) Líneas de Política

Las líneas y orientaciones específicas para el proceso de transformación curricular fueron las siguientes:

- a) El desarrollo de una concepción curricular cuyos elementos fundamentales sean:
 - La realidad y la práctica social como medio fundamental para la formación de conceptos y nuevos valores, convicciones y capacidades, que reafirmen el rol protagónico de los sujetos de la educación en la transformación social.
 - La participación efectiva de los estudiantes en su propia educación.
 - El desarrollo de las potencialidades y valoración de la función del maestro como agente de cambio.
 - La aplicación flexible del currículum nacional, según las características y condiciones de la realidad nacional, regional y/o local.

- La apropiación de una concepción científica del mundo, mediante la integración de teoría y práctica.
- b) La unidad metodológica en el proceso de planificación y desarrollo curricular mediante el establecimiento de metodologías generales de diseño curricular que puedan ser adaptadas según la naturaleza y características de los diferentes subsistemas.
- c) La participación efectiva de la Comunidad Educativa, los organismos de la producción y los servicios, las organizaciones de masas y todas las estructuras del Sistema Educativo.
- d) La aplicación de la investigación participativa como instrumento y acción permanente en el Proceso de Transformación Curricular.
- e) La definición de los perfiles de los egresados de cada uno de los ciclos y niveles de enseñanza, estableciendo el equilibrio entre la formación de conocimientos y de valores.
- f) La realización del proceso de transformación curricular por etapas relacionadas dialécticamente e integradas al proceso global de planificación educativa.
- g) La sistematización y reafirmación de las prácticas educativas innovadoras que se desarrollan tanto al interior del sistema educativo, como a través de la participación del pueblo y sus organizaciones en las tareas de la Revolución, confrontando las mismas con los principios, elementos y avances de las Ciencias Pedagógicas, a fin de aportar al desarrollo de una Pedagogía Revolucionaria propia de la realidad nicaragüense. (MED (Coords) 1987:8-10).

d) Estrategia Curricular

- a) Formular un Plan de Transformación Curricular que garantice la aplicación de la Política de Transformación Curricular;
- b) Derivar del Plan Nacional de Transformación curricular los planes de cada subsistema.

Los planes contemplarán:

- La evaluación de la etapa en desarrollo;
- La elaboración de perfiles, planes y programas de estudio y demás componentes curriculares;
- c) Elaborar una metodología general de Diseño Curricular;
- d) Derivar de la metodología general establecida, metodologías específicas que definan criterios de programación para cada subsistema;

- e) Definir en las metodologías específicas, líneas que orienten
 - La concreción de los Fines, Objetivos y Principios de la Educación.
 - La determinación de principios conceptuales y de los perfiles de los egresados;
 - La incorporación del principio de vinculación del estudio con el trabajo y el politecnismo;
- f) Hacer efectiva la participación de la Comunidad Educativa, los organismos de la producción y los servicios y los organismos de masas (...).
- g) Validar a través de la experimentación e investigación los nuevos elementos curriculares (...).
- h) Asegurar la capacitación de docentes como condición básica para el éxito de las transformaciones (...).
- i) Considerar el aseguramiento de la base material de estudio (...).
- j) Desarrollar la investigación, la evaluación y la experimentación en el proceso de Transformación Curricular (...).
- k) Replantear las funciones técnico pedagógicas y administrativas de la gestión educativa (...).
- l) Revisar las funciones y procedimientos utilizados en las diferentes estructuras responsables de la dirección, elaboración, aprobación y seguimiento del curriculum (...). (MED (Coord); 1987: 11-15).

5.1.3.2. La Metodología Pedagógica y Didáctica prevaleciente

La metodología pedagógica y didáctica puede ser analizada tanto desde el punto de vista de las guías metodológicas y curriculares, como desde el punto de vista de las practicas pedagógicas de los educadores en el aula de clases.

Acerca de la metodología pedagógica sugerida en las guías, por lo general, fue de tipo tradicional, fincada principalmente en la relación vertical del maestro que enseña y el alumno que aprende. Asi fue para las guías metodológicas de los "Curriculum de Transición" (1979) y asi fue para la propuesta del Plan de Estudios para la Educación General Básica y el Preuniversitario (1984). sobre las que, Arrien y Mátus, dicen: "este curriculum ha centrado su interés en la enseñanza de las asignaturas y Programas (...) en el aspecto metodológico, las metodologías para la enseñanza fundamentalmente responden a una concepción de instrucciones o indicaciones". (Arrien y Mátus; 1989:247).

El cambio hacia una pedagogía innovadora a nivel de las guías y documentos oficiales, que centra su atención más en el sujeto de aprendizaje que en la

actividad docente de los maestros, y que atiende las especificidades del entorno del alumno, comienza a observarse en las líneas de política de la Política de Transformación Curricular de 1987, en la que, aunque tímidamente, se orienta tomar en cuenta: “la participación efectiva de los estudiantes en su propia educación, mediante la aplicación de métodos colectivos de apropiación y desarrollo del conocimiento como base de su superación permanente (...) la aplicación flexible del curriculum nacional, según las características y condiciones de la realidad nacional, regional y/o local (...) y la apropiación de una concepción científica del mundo, mediante la integración de la teoría con la practica y el trabajo intelectual y el trabajo manual” (MED (coord) 1987:9).

Respecto a las prácticas pedagógicas de los educadores, debido a diferentes factores, la mayoría de los cuales relacionados con la situación de precariedad de la formación y capacitación profesional de los mismos, que históricamente ha cargado con el pesado fardo del empirismo, y la herencia cultural acumulada, alrededor de modos específicos de enseñar, aprender y de hacer educación escolar, la metodología pedagógica y didáctica prevaleciente, cambió muy poco, no cambió, o se tornó aún más artesanal y rudimentaria, que la de las prácticas educativas y docentes del período antes de 1979.

Las causas son obvias, veamos algunas:

- La expansión de la matrícula en los primeros cuatro años de la Revolución, abrió las puertas a inmensa cantidad de maestros no graduados en la Educación Normal, y aunque en este período se crearon nueve nuevas Escuelas Normales, esto no fue suficiente para enfrentar la explosión de las demandas de profesionalización de maestros empíricos;
- La deserción de la profesión y la carrera docente, de grandes contingentes de personal experimentado y graduado, debido principalmente al congelamiento de sus sueldos y salarios;
- Los maestros populares de la Educación de Adultos, heroicos y llenos de una gran voluntad política e instinto de clase, no pudieron ser formados y capacitados, para el cumplimiento de su labor de acuerdo a los cánones de una pedagogía científica renovada.
- Las distancias y separaciones, con que la Cruzada Nacional de Alfabetización y la Educación de Adultos, fueron concebidas y administradas respecto a la Educación formal, impidieron que la riqueza innovadora de la primera influyera en el cambio de la segunda, y cuando debido a restricciones presu-

puestarias, estos dos subsistemas pudieron relacionarse, las formas pedagógicas de la Educación Formal, terminaron enguyéndose e impactando a la Educación de Adultos formalizándola y escolarizándola.

5.1.3.3. Libros de Texto, Guías Metodológicas y Ayudas Didácticas

El tema de los libros de texto, guías metodológicas y ayudas didácticas, desde los primeros días, ocupó un lugar de privilegio en la lista de prioridades de la educación, dado que, si de lo que se trataba era que había que cambiar el contenido y las formas de la enseñanza, esto no iba a ser posible con los libros de textos y guías que venían del antiguo régimen.

En esta esfera sobresalen dos programas: el Proyecto de Elaboración y reproducción de Materiales Educativos (PERME) y el Centro Nacional de Materiales Educativos (CENAME). El primero relacionado con los procesos de transformación curricular de los primeros años y el segundo en una etapa posterior.

El CENAME, producía no solo libros de texto, sino que diseñaba, ilustraba e imprimía medios audiovisuales correspondientes a la Educación Básica.

De la experiencia de la Transformación Curricular, de los Curriculum de Transición y de la reforma y transformación de los Planes y programas de Estudio de los primeros grados de la EGB, a partir de 1983, surgieron los colectivos de autores nacionales para la redacción de libros de texto, en Español, Matemáticas, Ciencias Sociales y Ciencias Naturales, que después se imprimían en la República Democrática Alemana y se distribuían gratuitamente en todo el país.

5.1.3.4. Lugar e Importancia de los Problemas de Género y sobre la protección y desarrollo del ambiente, en los Programas de Estudio y Libros de Texto

Ni en el Plan de Estudios para la Educación General Básica (EGB) y el Preuniversitario (1984), ni en la Política de Transformación Curricular (1987) se menciona explícitamente, aspectos relacionados a los temas de género (en especial sobre las niñas y las mujeres) y del medio ambiente.

No quiere decir esto, que uno y otro tema no fueran preocupación de la Revolución en términos globales, sino que estos no aparecen priorizados en las políticas curriculares, lo que observado con base en las concepciones prevalentes en el momento que se realiza este estudio (1998), fueron lamentables ausencias.

5.2. Balance Crítico

Respecto a los énfasis y orientaciones del contenido, éste estuvo centrado principal y fundamentalmente en lo político, expresado en contenidos *patrióticos, revolucionarios y partidistas*, cuyos núcleos temáticos eran los dos grandes temas de la Revolución, a saber: la defensa (política y militar) y la producción (principalmente de la agricultura para la exportación). Así fue en los «Curriculum de Transición» (1979), en la Cartilla para la Cruzada Nacional de Alfabetización (1980), en los Fines, Principios y Objetivos de la Nueva Educación (1983); en los Planes y Programas de Estudio y los libros de texto para la Educación General Básica del Primero a Onceno Grado (1984) y en la Política de Transformación Curricular (1987).

Esta orientación unilateral y sesgada de los contenidos educativos, provocó múltiples manifestaciones de oposición, de parte de los sectores en conflicto con la revolución, que pugnaban por una cuota de representación de sus intereses de clase en los mismos, contribuyendo al desmadejamiento y a la polarización social.

6. La administración de la educación

Si para la relación «*demanda-oferta educativa*», el principio que guió la misma fue *lo popular* (el sentido clasista de lo popular), y si para el aspecto «*contenido de la educación*», los principios que guiaron su desarrollo, fue lo *patriótico, lo revolucionario y lo partidista*; los principios base de la administración de la educación fueron los de la *participación* de la población en la cuestión educativa y el sentido *movilizador e insurreccional* de la misma.

Como se observará, esta concepción de base de la administración escolar, rompía con la forma tradicional de administrar la esfera educativa, no sólo en Nicaragua, sino que en todos los países de América Latina. Era el complemento del principio acerca de lo popular, pues lo que se procuraba era, no sólo que los sectores empobrecidos de la sociedad accedieran a los servicios educativos escolares, sino que se apropiaran de los mismos, los hicieran suyos y se comprometieran con su destino. Esto es lo que explica la masividad, voluntariado y energía interior de una epopeya cultural como la Cruzada Nacional de Alfabetización, y la forma y manera como las comunidades rurales del país, acogieron un Programa como el de la «siembra de escuelas», en virtud del cual, el Gobierno de la República ofrecía los materiales para la construcción y los miembros de las comunidades ofrecían su fuerza de trabajo.

6.1. El plan de la educación nacional y el sistema de planes de la educación nacional

No porque no lo quisiera, sino porque las circunstancias no lo permitieron, el Gobierno de la Revolución no tuvo la oportunidad de trasladar todo el pensamiento utópico que le animaba a un Plan global de largo o mediano plazo. En el discurso se declaraba que lo que se buscaba era construir una sociedad socialista, autorregulada y de economía planificada centralmente, pero esto nunca fue posible, al menos no lo fue, después de 1982-1983, cuando el factor bélico fue una variable interviniente tan móvil e inesperada, que no permitía prever ni imaginar el cercano futuro.

La falta de un Plan Global para la economía y la sociedad para el mediano plazo, impidió obviamente, la elaboración de planes sectoriales, en especial en aquellos sectores subsidiados y dependientes del Presupuesto de Gastos del país, como era la Educación.

Ante la falta de Planes globales para el mediano y el largo plazo, el Gobierno se conformó con la elaboración de «planes operativos anuales», sin mayor pretensión que la de tener a mano un instrumento para la racionalidad, la eficiencia y el ahorro de recursos en un contexto de crisis social generalizada.

A nivel del Sector educación, desde antes del triunfo insurreccional, aparecía siempre recurrentemente, el principio de la planificación. Ejemplo de esto, fue la inclusión en la primera estructura organizacional del Ministerio de Educación, de un Vice-Ministerio encargado de la Planificación y la Formulación de Políticas Educativas, al que pertenecían una Dirección de Planificación y Desarrollo educativo, una de Planificación del Curriculum (programación de los aprendizajes) y una de Capacitación y Desarrollo del Personal para el Sector Educativo.

A través de estas instancias y en espeical de la División General de Planificación y Desarrollo Educativo, se elaboraron un conjunto de documentos metodológicos, que buscaban generar no sólo un marco de referencia organizativo para la planificación a nivel nacional, sino que también una cultura de la planificación participativa, desde y en las comunidades y los centros educativos a nivel local.

Al llegar al año 1985, ya la Educación Nacional contaba con unas Líneas de Acción de Política Educativa (Expansión-Mejoramiento-Transformación) (1979-1980), una Filosofía de la Educación (1983) y una Estructura del Sistema Educativo Nacional, articulado en cinco subsistemas (1984). Existía también, una estructura orgánica para la planificación de la educación a nivel nacional, cuyas órganos de coordinación eran la Dirección General de Planificación a nivel Central del Ministerio de Educación y las Oficinas Regionales de Planificación a nivel regional, las que se apoyaban en las llamadas redes de planificación, «concebidas como instancias funcionales para impulsar el trabajo de planificación en los diferentes niveles de la estructura del MED (...) estas redes permiten llevar a cabo la planificación como proceso único, que se realiza a multiniveles y garantiza el desarrollo coherente y efectivo de las acciones educativas» (Arrien y Mátus; (coords) 1988:59).

Es con base en esa institucionalidad y ese cuerpo de rutinas acumuladas, en correspondencia con las medidas de ajuste y austeridad orientadas a estabilizar los indicadores macroeconómicos debordados por la situación de guerra y a enfrentar el bloqueo financiero y comercial estadounidense, que en diciembre de 1985, se realiza un Taller Nacional «con el objetivo de formular, con la participación de los principales dirigentes de la educación y de sectores afines, el Plan Operativo Anual para 1986 del Ministerio de Educación. Este Taller constituyó el umbral de lo que en adelante sería una costumbre generalizada, un ejercicio periódico, un método novedoso de planificación participativa de la educación en un proceso de transformación educativa». (Arrien y Mátus (Coords) 1989: 473).

Las etapas de elaboración de los planes operativos anuales, a partir de 1985, fueron las siguientes:

- a) La Dirección General de Planificación con base en los Planes Técnico-económicos del Gobierno; los resultados de la evaluación del año anterior; el Informe sobre la Educación Nacional elaborado por el Consejo Nacional de Educación; las prioridades educativas determinadas por todas las instancias y órganos centrales, regionales y departamentales, y las jornadas muestrales de consulta a diferentes sectores de la sociedad, en especial a los organismos de masas sectoriales (mujeres, jóvenes, trabajadores, estudiantes, etc.), elabora el diagnóstico de necesidades y aspiraciones educativas.
- b) Con base en el Diagnóstico, la Dirección General de Planificación elabora el Anteproyecto de Líneas de Política y Acción Educativa;
- c) Esta propuesta era discutida, analizada, rectificada y enriquecida por todos los órganos del MED y los representantes de los gremios de los educadores, estudiantes y padres de familia.
- d) Una vez enriquecidas, mejoradas y aprobadas por la Dirección Superior, las Líneas de Política y Acción Educativas deberán organizarse y expresarse en términos de respuestas a las necesidades prioritarias determinadas: expansión de los servicios educativos (cobertura), calidad y su correspondiente organización y gestión.

Simultáneamente al proceso descrito, se preparan en todas las instancias del Ministerio de Educación propuestas de oferta de servicios educativos, según el ámbito o área correspondiente.

Esta propuesta debe significar la previsión de alternativas de respuestas a las necesidades o demandas previamente priorizadas; constituirá el pre-plan de

la instancia respectiva y será, lógicamente, un instrumento muy importante para el trabajo que se realizará posteriormente.

e) Con base en las Líneas de Política y Acción Educativas, como marco referencial, y las correspondientes necesidades y prioridades de las Direcciones y Divisiones Generales, así como Delegaciones Regionales dentro de esas políticas generales; la Dirección General de Planificación formula una propuesta nacional de oferta de servicios educativos, en términos de objetivos, metas, estrategias y categorías, referidas a los diferentes aspectos que comprenden los ejes o áreas fundamentales por atender: cobertura, calidad, gestión y alfabetización y educación popular de adultos.

f) Formulado el anteproyecto del Plan Operativo Nacional, se realiza un proceso de amplia y enriquecedora participación de cuadros de la educación y demás integrantes de la comunidad educativa, en una dinámica similar a la efectuada con la Política Educativa.

Sigue a esta jornada una tarea de revisión e incorporación de las observaciones y sugerencias, que da como resultado un documento definitivo, aprobado oficialmente con el título de Plan Operativo del Ministerio de Educación, con sus componentes: Líneas de Política y Acción Educativas, Objetivos Generales, Metas, Estrategias Operativas y Categorías. (Arrien y Mátus;1988:61-62).

6.2. La descentralización del sistema escolar

Una nueva forma de hacer educación escolar, significaba fundamentalmente nuevas formas de administración y conducción de la educación, más aún si en la esencia de este proceso se postulaba que había que entregar a la población el derecho a decidir sobre su educación, lo que implicaba decidir sobre cómo debía ser la educación.

La primera decisión sobre esta temática, estuvo referida a descentralizar el sistema escolar de cara a romper con el estilo centralizado, burocrático y autoritario de hacer administración educativa.

Antes de cualquier otro sector u órgano del gobierno, en septiembre de 1979, a dos meses del triunfo insurreccional, el Ministerio de Educación dio inicio al proceso de regionalización de la educación como medio para aproximar la capacidad de detectar necesidades educativas y las decisiones, a los actores y sujetos de la educación.

Los criterios para dividir el país en ocho regiones educativas fueron entre otros los siguientes: la extensión territorial de los departamentos geográficos,

lo que implicó que hubo Regiones educativas con uno, dos y hasta tres departamentos; la cantidad de unidades escolares; el grado de dispersión de los centros educativos; la existencia o tipo de vías de comunicación y las condiciones económicas, sociales y culturales de los territorios.

Las regiones, según Departamentos que las conformaban y la cabecera departamental sede de cada Región, fueron las siguientes:

Región	Departamento (s) que la conforman	Sede Regional
I	Managua	Managua
II	Masaya y Carazo	Masaya
III	Granada, Rivas y Río San Juan	Granada
IV	León y Chinandega	León
V	Boaco y Chontales	Juigalpa
VI	Matagalpa y Jinotega	Matagalpa
VII	Estelí, Madriz y Nueva Segovia	Estelí
VIII	Zelaya	Bluefields

De esta manera el territorio nacional, en orden descendente, fue dividido en regiones, departamentos y circuitos escolares y cada territorio escolar fue encomendado a un responsable con el cargo de Director. Las personas nombradas en los puestos de Dirección, eran educadores que habían participado en la lucha insurreccional, con experiencia organizativa y prestigio político.

Los Objetivos inmediatos que se planteó el proceso de regionalización fueron: proceder a crear las condiciones objetivas y subjetivas para iniciar el proceso de desconcentración y descentralización administrativa (traslado de atribuciones y potestades a los territorios) y abrir las posibilidades para la creación de canales para la participación ciudadana en la gestión.

En mayo de 1981, según acuerdo del Ministerio de Educación, se aprobó oficialmente la Regionalización educativa. Era el antecedente jurídico, que necesitaba la Junta de Gobierno de Reconstrucción Nacional para emitir en julio de 1982 el Decreto N° 1.081, que establecía seis Regiones y tres zonas especiales, las que estarían a cargo de un delegado regional nombrado por la Junta de Gobierno con el rango de Ministro y dependiente del Coordinador de la Junta de Gobierno.

A partir del Decreto que creaba las Regiones político-administrativas en el país, el proceso de regionalización y descentralización de la educación iniciado

en septiembre de 1979, se encauza y readecúa a la nueva situación. Desaparecieron las estructuras departamentales y de circuito, y en su lugar se crearon las delegaciones regionales y delegaciones zonales de Educación.

El proceso de regionalización del país, regionalizó todo: a los Ministerios, las Empresas estatales de agua, energía y teléfonos; los Poderes Judicial y Electoral; al Ejército y la Policía; a los Organismos de Masas y los Movimientos Sociales y al mismo Partido Frente Sandinista de Liberación Nacional.

Innovaciones importantes surgidas como consecuencia (o como parte) del proceso de regionalización y descentralización fueron la «nuclearización educativa», con propósitos de planificación y gestión de la educación en el territorio y la creación de los Núcleos de Educación Rural NER.

Los resultados de la experiencia de diez años (1979-1989) acerca del proceso de regionalización de la Educación, según Arrien y Mátus (1989), fueron los siguientes:

«La regionalización educativa iniciada en el MED en septiembre de 1979 y mejorada a raíz del Decreto 1081 del mes de julio de 1982, ha constituido a lo largo de diez años una medida política y administrativa de importante incidencia en la gestión educativa a cargo del Ministerio de Educación. Un breve recuento de los aspectos más relevantes dejan muestras insoslayables de que hemos avanzado en la consolidación del proyecto educativo y en acciones y espacios de participación más directa, organizada y eficiente de las estructuras locales. Veámoslo:

- La progresiva desconcentración de funciones y tareas ha ido creando una capacidad técnica y política a nivel local, necesaria para garantizar la implementación de la política educativa nacional en sus aspectos de expansión, mejoramiento y transformación.
- Ha permitido una mejor distribución de los recursos humanos y materiales.
- Ha impulsado importantes acciones de capacitación, tanto en el aspecto técnico-pedagógico como administrativo.
- Ha facilitado la puesta en marcha y el desarrollo de los planes y programas de estudio, en especial los nuevos y los que implican determinadas innovaciones, por ejemplo, el método Fónico-Analítico-Sintético de la lecto-escritura, y las técnicas de multigrado.
- Ha ayudado a implementar una política educativa centrada en un manejo estricto de prioridades educativas más objetivas y acordes con las realidades locales.

- Ha sido clave para afrontar una educación en pobreza y para la sobrevivencia, incentivado y aprovechando recursos locales, entre los que destacan la participación y cooperación de las bases organizadas.
- Ha influido en la revisión de los programas de estudio para realizar cambios e innovaciones en los aspectos técnico-pedagógicos, basados en iniciativas que se han originado en las regiones, en la búsqueda de adecuar los contenidos y métodos educativos nacionales a las particularidades locales.
- Ha hecho que se haya originado y se estén ejecutando estrategias locales de alfabetización y Educación Popular de Adultos, dentro de un marco nacional.
- Se ha logrado un importante índice de atención directa a los centros educativos de parte de los técnicos, regionales y zonales, incluidos los de la sede, factor significativo para mejorar el proceso docente-educativo.
- Se ha avanzado en unidad y coherencia entre el sector educativo y demás sectores y organismos del Estado.
- Ha sido posible que mediante el proceso de planificación y evaluación se logre un conocimiento más objetivo y cercano de la problemática local, lo que ha conducido la gestión educativa hacia formas más efectivas para la solución de dicha problemática. (Arrien y Mátus; 1989:476-477).

6.3. El sistema de evaluación de la educación nacional

La palabra evaluación, que en otros contextos es causa de rechazos y resistencias, en Nicaragua durante el período de la Revolución, por el contrario, se tornó en un proceso habitual, una rutina ligada al proceso de planificación y al de ejecución de planes.

En todas las instituciones, organismos, instancias y empresas públicas; en todas las regiones y zonas especiales; en todos los centros educativos, zonas escolares, Regiones educativas y a Nivel Nacional, la evaluación a la par de la planificación anual, era un proceso obvio y hasta necesario.

El proceso de evaluación era conocido como de «rendición de cuentas». Habían dos procesos evaluativos anuales, uno en julio, en saludo al aniversario de la fecha del triunfo insurreccional, y otro en diciembre, con el cierre de año. En ellos, a la vez que cada instancia presentaba el informe de sus logros y sus deudas pendientes y explicaban las causas de tales resultados, se premiaba a los órganos y a las personas que sobrecumplían sus metas declarándoles «vanguardias». Era un proceso político, preñado de compromiso institucional y revolucionario.

Respecto al sistema educativo, la evaluación era un proceso ligado directamente al modelo de planificación vigente, por lo que su énfasis era más en la evaluación administrativa del proceso de ejecución de planes, que en la evaluación de los aprendizajes.

El proceso de planificación se asumía dividido en cinco fases, a saber: Diagnóstico - Formulación del Plan - Aprobación del Plan- Ejecución y Evaluación. Los objetivos asignados a esta última fase eran por un lado, determinar el grado de cumplimiento de las metas educativas (institucionales, zonales, regionales), con el propósito de tomar decisiones en la planificación, y por el otro, valorar el proceso de ejecución de los planes de cara al perfeccionamiento gerencial.

El sistema nacional de evaluación, funcionaba con base en las redes de planificación creadas a nivel zonal, departamental, regional y nacional, siguiendo un orden a la inversa del proceso de planificación, iniciándose desde el nivel micro institucional, y ascendiendo hasta llegar al nivel macro de la Sede Central del MED, en otras palabras, desde el plan operativo de cada Centro educativo, hasta el plan operativo nacional.

Para Arrien y Mátus, esta Red funciona, entonces, en un sistema de multiniveles, coincidentes con las instancias descritas para la formulación de planes, pero en un proceso inverso para efectos de la evaluación: parte de la evaluación de los Planes de Trabajo de las instancias más específicas (Centros de Estudios y/o Sección o Unidad); sube el consolidado a la instancia inmediata superior (Zona y/o Departamento u Oficina); pasa al Departamento u Oficina Regional (o División-Dirección); llega a la Delegación Regional (o División-Dirección General) y finalmente a la Dirección General de Planificación. Luego se procesa toda la información suministrada, con el fin de determinar el nivel de comportamiento de los Planes de Trabajo de División y Dirección de la Sede Central y de las Delegaciones Regionales y, finalmente, el Plan Operativo Nacional. (Arrien y Mátus (Coords), 73 y 74).

6.4. Aproximaciones a un balance crítico de la administración de la educación durante el período 1979-1989

El sistema y el proceso administrativo de la educación en la revolución, al producirse y desarrollarse en un contexto signado por turbulencias económicas y políticas, y ser realizados por los mismos hombres y mujeres que venidos de

la lucha insurreccional estaban haciendo la revolución, no estuvo exento de limitaciones, tensiones y contradicciones.

Ejemplos hay muchos:

- A medida que el conflicto bélico subió de intensidad y exigió de los cuadros políticos mayores niveles de compromiso, la administración de la educación se fue convirtiendo en un aparato de propaganda y control político partidista, sometiendo a crisis y debilitando los propósitos para los que la misma fue creada.
- La Campaña Nacional de Alfabetización (1980), siendo un proceso educativo de gran trascendencia en el marco de la Política Educativa global de la Revolución, fue pensada, administrada y conducida como un proceso autónomo y paralelo al sistema de educación formal, tanto que las instancias Centrales y regionales del Ministerio de Educación, poco o nada tuvieron que ver con la planificación y la conducción de la misma. Al finalizar la Cruzada y crearse el Vice-Ministerio de Educación de Adultos (VIMEDA), éste en realidad funcionó como un Ministerio dentro de otro Ministerio.
- Los niveles regionales, departamentales y zonales al repetir cargos y funciones del nivel central del MED, crearon en muchos casos una gran burocracia y verdaderos Ministerios de Educación (regionales), lo que atentaba en contra de los objetivos que se proponían cumplir, como lo eran la coherencia, la proporcionalidad, la homogeneidad y el ahorro de recursos.
- Se trasladaron deberes y potestades a las regiones y a las zonas, pero la cantidad de funcionarios de la sede central del MED continuó intacta;
- Hubo delegaciones regionales, que por las características propias de cada región, avanzaban a mayor velocidad que la misma sede central, alcanzando grandes espacios de autonomía e independencia y provocando dispersión y fragmentación.
- La falta de personal formado y capacitado en especialidades propias de la administración educativa (planificadores, investigadores, estadísticos, administradores, supervisores, etc.), debilitaron el proceso e impidieron avanzar con mayor celeridad y profundidad.
- Prevaleció lo político sobre otro tipo de criterios, provocando sesgos, favoritismos y desequilibrios, tanto a la hora de asignar recursos como a la hora de pedir cuentas y otorgar premios y castigos.
- Si bien es cierto, el espíritu y la idea fuerza del estilo administrativo y gerencial prevaleciente, fue siempre el de la *participación* ciudadana en las cuestio-

nes educativas y el sentido *movilizador e insurreccional* de la misma, también es cierto el hecho, de que a medida que lo militar fue impregnando todas las relaciones sociales del país, debido a la profundización de la situación de guerra, cada uno de los procesos administrativos se fueron tornando rígidos, verticales, compartimentados, burocráticos, obligatorios y disciplinados.

- La administración de la Educación, igual a otros aspectos de la vida nacional relacionados con las relaciones de poder en la sociedad, al ser contaminada con determinantes culturales de tipo militar provenientes del sector bélico, y ante la ausencia de un sistema de control y vigilancia permanente sobre los recursos y su uso al final del período, comenzó a dar señales de abusos, derroche y anarquía.

7. Los recursos del sistema escolar

En esta sección se estudian los principales recursos con que contaba el Sistema Escolar, al momento de iniciarse el proceso de Reforma de la Educación en el año 1990.

Se les presta especial atención a los Recursos Humanos, en especial a los educadores, como factor clave del proceso educativo.

7.1. Los recursos humanos

Si para todo proceso educativo escolar el recurso humano es el factor de mayor importancia, para la educación en una sociedad en revolución social, ese factor es estratégico. De él depende, en gran medida, la velocidad, arraigo y destino, no sólo de la educación como proceso de reproducción social, sino que también de la misma revolución como proceso de cambios y transformaciones de la estructura económica y social.

No obstante éste no es un proceso lineal y sin tropiezos, el mismo implica que ese factor llamado maestro o educador, viva de manera acelerada un proceso desgarrador y domeñador de transformación personal, de cara a despojarse de las formas de pensamiento (egoístas e individualistas) de las que era portador, y abraza, difunda y defiende como suya, la ideología revolucionaria, solidaria y colectivista.

El caso de la Revolución en Nicaragua durante los años ochenta, lo demuestra. En este país, a la par que los educadores de la educación formal se incorporaban a los nuevos roles sociales de sus comunidades y desde ahí se transformaban y comenzaban la transformación de la didáctica, la pedagogía y la administración escolar; en la alfabetización y la educación de adultos surgía un nuevo tipo de educador: el «maestro popular», y de educación: «la educación popular».

7.1.1. El personal docente según nivel educativo no superior.

El personal docente en Nicaragua, entre 1978 (último año escolar del régimen de la familia Somoza), y 1987, en términos globales, para todos los Niveles y Modalidades educativas del país, pasa de 14.546 a 43.988 educadores.

Esto incluye tanto al personal de la Educación Superior, como al de la Educación de Adultos, que en 1981 al año siguiente de la Cruzada Nacional de Alfabetización era de 19.244, mayor que los 17.376 docentes para todos los Niveles del Sistema en el año escolar 1980-1981.

El personal docente según años y niveles educativos, para el período 1978-1987, fue como sigue:

Cuadro N° 4

Personal docente, por niveles educativos, 1978-1987

Años	Total	Preescolar	Primaria	Media Superior	Especial	Adultos
1978	14,546	272	9,681	2,720	1,503	33 337
1979/80	17,376	554	11,307	3,532	1,299	33 651
1980/81	39,294	924	13,318	4,221	1,456	131 19,244
1982	43,155	1,212	14,105	4,103	1,399	123 22,213
1983	46,747	1,420	15,639	5,027	1,753	171 22,737
1984	46,683	1,686	16,486	5,410	2,095	183 20,823
1985	42,398	1,983	16,872	4,778	2,127	182 16,456
1986	42,955	2,254	17,199	5,373	1,919	216 16,034
1987	43,988	2,454	18,317	5,449	1,930	215 15,623

Fuente: MED, Sección de Estadísticas

(1) Se ha estimado el número de docentes de Educación Preescolar y Especial de 1978 y 1979/80, debido a que estas modalidades no existían como programas propios y estaban por tanto incluidos en el programa de Educación Primaria.

(2) No aparecen datos de docentes en Capacitación, debido a que las características del programa no permiten definir claramente su número.

a) Educación Preescolar

Hasta 1978, el tamaño de la Educación Preescolar era tan pequeño, que el personal docente de este Nivel Educativo se cuantificaba en las estadísticas del Nivel de Educación Primaria.

En el Curso Escolar 1980-1981, el personal para este Nivel educativo es de 924, el que crece en 1984 hasta 1.686 educadores, con una tasa de crecimiento del 77.7 por ciento. Al comparar la cantidad de maestros con la cantidad de alumnos en 1980-1981, la relación es de 34 alumnos por maestros, en 1984 esta relación ascendió a 38 alumnos por educador. El número de educadores del Nivel Preescolar, ascendió hasta 2.454 en 1987. (Ministerio de Educación, 1988:157).

b) Educación Primaria

En 1978 la Educación Primaria contaba con un personal de 9.681 miembros, entre los que se contaban a docentes, administrativos y personal de apoyo. En 1984 este personal había ascendido a 16.486, lo que expresa el acelerado crecimiento de la población escolar en este Nivel Educativo, en los primeros cuatro años del período revolucionario.

En 1978 la relación alumno maestro era de 44 alumnos por educador. En 1984 esta relación desciende hasta 37 alumnos por maestro.

c) Educación Media

En el año 1978 el personal para la Educación Media es de 2.720 y en 1984, este mismo tipo de personal asciende a 5.410 entre educadores y personal administrativo. La velocidad del crecimiento es menor entre 1984 y 1987, (5,449 en 1987) lo que explica la crisis de este Nivel educativo en este período, producto de la entrada en vigencia del Servicio Militar Patriótico.

7.1.2. La formación de los recursos humanos para el sector educativo

Este es un campo de múltiples contradicciones, siendo la más sobresaliente, el desencuentro entre el acelerado crecimiento del número de educadores similar al crecimiento de la matrícula, y la baja, también acelerada de la calificación profesional de este tipo de recursos humanos.

Veámoslo con dos Ejemplos, entre 1978 y 1984, el número de maestros de Educación Primaria pasó de 9.681 a 16.486 educadores, pero en 1978 el 72 por ciento era graduado y el 28 por ciento no lo eran, y en 1984, esta relación había bajado, pues sólo el 53 por ciento del personal docente eran graduados y el 43 por ciento no lo eran. El caso es diferente en la Educación Media, ya que en el año 1978, el personal docente era de 2.720 y en 1984 era de 5.410 educadores. Pero, igual, en 1978 el personal graduado era del 22.1 por ciento y en 1984, el personal graduado ascendió al 23.3 por ciento, producto quizá, de la ampliación de la matrícula en el campo de la formación de profesores de educación media y/o del ingreso de antiguos graduados al oficio docente.

Respecto a la formación de los Educadores de la Educación Formal, la revolución enfrentó múltiples problemas, por un lado, los propios de la formación metodológica (pedagógica) y político ideológica, y por otro, los de tipo organizativo, al tener que realizar programas de formación y capacitación, destinados a un personal con un alto nivel de movilidad, que por la situación económica de país, las bajas remuneraciones para los educadores y las amplias oportunidades

de empleo, se movían en un amplio universo de oportunidades las que competían con ventaja con las del empleo magisterial.

En este contexto, igual que en muchas otras facetas de la educación, en el largo tiempo de los diez años de revoución, el tema de la formación y capacitación de los maestros, así como el de su organización, permanencia y estabilidad en la carrera magisterial, se divide en dos etapas, una que va desde 1979 a 1984 y la otra que va de 1985 a 1989. La primera es la de expansión, el entusiasmo, la participación, la del voluntariado. La segunda es la del sacrificio, la pobreza, la etapa en que grandes cantidades de maestros graduados dejan el aula y buscan otros puestos de trabajo en donde obtener mejores salarios y que por ende la creatividad y la urgencia, deben unirse estratégicamente, de cara a seguir y capacitar a los nuevos maestros, que sin estar preparados para la actividad docente, cada semestre, o cada mes ingresaban al servicio magisterial.

Antes de 1979, las cinco Escuelas Normales existentes (Managua, Jinotepe, San Marcos, Estelí y Waspán), funcionaban con planes diferentes lo que impedía establecer equivalencias. No existía una unidad metodológica y normativa a nivel nacional, que orientara, supervisara y coordinara la actividad de las mismas, lo que obviamente producía múltiples insuficiencias en la formación de los futuros educadores. La formación del personal para la Educación Media, estaba a cargo de la Escuela de Ciencias de la Educación, de la Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua-Núcleo de Managua.

A partir de 1980, al declararse a la Educación primera prioridad de la estrategia gubernamental de la revolución, se estructuraron nuevos Planes y Programas de estudio para la Educación Normal, y se crearon cuatro nuevas Escuelas Normales (León, Siuna, Juigalpa y Bluefields), para atender a una matrícula de 2.300 alumnos en cursos regulares y 1.254 alumnos en cursos de profesionalización para un total de 3.554 alumnos, siendo el incremento de la matrícula respecto a 1978 (1977 alumnos en ese año) de 117 por ciento.

En 1982, se crean tres nuevas Escuelas Normales en Rivas, Chinandega y Matagalpa, con una matrícula para ese año de 5,279 alumnos, 3779 alumnos en los cursos regulares y 1500 en los cursos de profesionalización.

En 1983, las Escuelas Normales existentes comienzan a ampliar sus servicios hacia áreas lejanas, creandose los llamados Núcleos de profesionalización en Ciudad Rama y Boaco, atendidos por la Escuela Normal de Juigalpa y en Jinotega atendido por la Escuela Normal de Matagalpa. En 1983 se atiende una

matrícula de 11.979 alumnos, con 8.895 alumnos en los Cursos regulares y 3.083 alumnos en los cursos de profesionalización.

En 1983 y 1984 se crean dos nuevas Escuelas Normales en Ocotil y San Carlos (Río San Juan). Entre 1978 y 1984, el incremento de Escuelas Normales es del 180 por ciento, y el incremento de la matrícula es del 383 por ciento. (MED; 1984: 53-54).

Paralelo a este crecimiento extraordinario, se realizan diferentes cambios, tanto en el contenido y actualización de los Programas de estudio, como en la creación de diferentes programas para el ingreso y el egreso de la Educación Normal y se comienzan a formar otros tipos de especialistas, en especial Maestros de Educación Fundamental, Educación Preescolar, Educación Especial, etc.

A partir de 1985-1986 y hasta 1989, este amplio proceso de crecimiento, se ve impactado por las duras condiciones que impone la guerra, comenzando a reducirse y a desacumular todo lo ganado en el período anterior de 1979-1984. Es la época en que comienza a bajar la matrícula de los cursos regulares y a crecer la de los Cursos de Profesionalización, para atender en periodos especiales, cada seis meses, a la gran cantidad de maestros empíricos que ingresaban al servicio docente cada año.

Es la época, en que grandes contingentes de recursos humanos preparados para la docencia, desertan de la carrera magisterial, para emplearse en otros puestos mejor remunerados y para los cuales no estaban capacitados, perdiéndose en este movimiento endógeno, grandes cantidades de recursos financieros y humanos en términos de capacidades y competencias para su desempeño laboral.

La formación de personal para el Nivel Medio, presenta un perfil bastante parecido que el de la formación de maestros de Educación Normal.

En el período 1979-1985, la política educativa nacional, declara a la Educación, conjuntamente con la Salud y la Agricultura, como los ejes de la expansión en el terreno de la formación de los Recursos Humanos calificados, para la producción y los sectores sociales privilegiados. En este orden, la Escuela de Ciencias de la Educación de la UNAN-Managua, sufre grandes transformaciones internas, es ascendida al nivel de Facultad, se amplía su planta académica de tiempo completo hasta pasar a ser casi una Universidad (Pedagógica) dentro de otra Universidad. Por su parte, se crea la Facultad de Ciencias de la Educación en la UNAN-León, con el mismo perfil y objetivos que los de Managua.

La curva de crecimiento, estancamiento y decrecimiento de la matrícula, en los Programas para la formación de profesores para la Educación Media, es posible observarla en el siguiente recorrido a partir de 1979-1980, hasta 1985:

Cuadro N° 5
**Matrícula en los programas para la formación de
profesores de educación media**

Año	Matricula/alumnos
1979-1980	3.034
1980-1981	6.710
1982	6.525
1983	6.194
1984	6.224
1985	5.856

Fuente: CRESAL: La Educación Superior en Nicaragua, Caracas, Venezuela 1988.

7.1.3. Características del perfil profesional de los maestros

A partir de 1983, con la declaración de los Fines, Objetivos y Principios de la Nueva Educación, toda la Educación Nacional reestructuró sus prácticas, de cara a seguir los cauces de las nuevas orientaciones.

En ese orden, todos los Planes y Programas de estudio de todas las educaciones del país (incluidas las no formales), fueron transformadas. La Educación Normal y la que se impartía en las Facultades de Educación de León y Managua, fueron parte fundamental de esa decisión.

En este orden, los propósitos del Curriculum y el perfil profesional del nuevo maestro, fueron los siguientes:

- «Formar al Nuevo Educador en los principios y valores de la Revolución Popular Sandinista que les permitan integrarse activamente en el proceso de transformación que vive nuestra patria.
- Forjar al Nuevo Educador en el ejemplo de los héroes y mártires, en las tradiciones de lucha de nuestro pueblo y en el respeto y amor a sus símbolos, a fin de fortalecer el espíritu patriótico y la participación en la defensa de la Soberanía Nacional.
- Proporcionar al Nuevo Educador el conocimiento de las leyes que rigen la naturaleza y la sociedad para formar en las nuevas generaciones una concepción científica del mundo.

- Orientar al Nuevo Educador en la interpretación y manejo de los Planes y Programas de Educación Primaria, Educación Pre-Escolar y Educación Especial, así como también de la aplicación correcta de la metodología técnico-pedagógica que propicie el trabajo independiente, participativo, crítico y autocrítico como práctica de la educación liberadora.
- Fomentar en el Nuevo Educador la iniciativa y la creatividad que los capacite para sustituir las limitaciones en la base material de estudio con los recursos disponibles que el medio le proporcione». (Ministerio de Educación; 1984:138-139).

7.1.4. Situación social de los educadores.

La guerra contra el proyecto de la Revolución afectó a todos los sectores profesionales del país, a unos más a otros menos, pero entre los sectores más afectados, estuvo el sector magisterial.

Las afectaciones fueron de todo tipo: individuales y colectivas, gremiales y profesionales, personales y familiares.

La revolución demandó el concurso y presencia de los maestros en todas las tareas. Fue el hombre o mujer universal. Hizo de todo. Diario, en las tareas organizativas de su comunidad; en las Jornadas de Salud; en las movilizaciones políticas; en los cortes de café; en las tareas militares de defensa; en el Sindicato, en el Partido, y también, además, «dando clases» en la tarea educativa de aula. Su formación multidisciplinaria ligada a los problemas sociales, su carisma, su conocimiento de los problemas de la comunidad, de los padres de familia y de las relaciones sociales y de poder; su contacto personal con los líderes comunales, etc., hacían de él un agente de extraordinaria importancia para el trabajo político de forja y modelaje de la legitimidad de la Revolución.

No obstante, en la otra cara de la moneda y a contrapelo de las promesas de la misma, ese agente hace-lo-todo, no recibió de parte de la sociedad y el Estado, las retribuciones materiales y morales, equivalentes a su histórica contribución.

Múltiples factores se articularon para impedirlo. Unos tuvieron relación con la guerra y la crisis provocada por la misma en la esfera económica; otros, tuvieron su origen en los propios estilos de dirección y las concepciones de sectores dirigentes partidarios y gubernamentales, acerca del status y la dignidad de la profesión magisterial.

7.1.4.1. La Escala Salarial de los Maestros

El análisis acerca de la Escala Salarial de los educadores durante el decenio de los ochenta, permite concluir que el factor decisivo que impidió a la Revolución cumplir con su promesa de justicia salarial, fue el deterioro acelerado y permanente de la economía nacional, producto de la situación de guerra que vivió el país, a partir, principalmente, de 1985.

Los datos de 1979 y 1983 confirman lo anterior.

Cuadro N° 6

Datos comparativos de las remuneraciones al personal docente entre el presupuesto antes de 1979 y el presupuesto posterior a 1979

Descripción	No. Cargos	1979 Presupuesto antes (C\$)	1979 Presupuesto posterior (C\$)	Diferencia	Incremento mensual
Educación Primaria	96	1,932.0 c/u	2,200.0	C\$268.0	C\$25,728.00
Directores Centros Esc.	165	1,347.5	252.5	252.5	41,663.00
Sub-Direct. Centros Esc.	350	1,347.5	252.5	252.5	88,375.00
Directores Corrientes	8,605	1,312.5	87.5	87.5	752,938.00
Profesores Titulados	1,347	1,050.0	150.0	150.0	202,050.00
Profesores no Titulados	599	350.0*	400.0	400.0	239,600.00
Profs. de corte y Conf.	45,122	89.7	2.3	2.3	
Sub-Total	3,103	50.6	19.4	19.4	1,350,354.00
Educación Media					
Horas Humanísticas					103,781.00
Horas Técnicas					60,198.00
					163,979.00
TOTAL					1,514,333.00

* En esta denominación están comprendidos varios puestos con diferentes estructuras salariales.

FUENTE: Ministerio de Educación 1980.

Como es posible observar en el Cuadro N° 6 que antecede, entre el Presupuesto antes de 1979 para los sueldos del personal del Nivel Primario, hasta julio de 1979, y el Presupuesto de la Revolución para este mismo sector, a partir de agosto de 1979, la diferencia según cargo, favorable para los maestros después del triunfo insurreccional se puede observar en el Cuadro N° 7, en la siguiente página.

Cuadro N° 7
Diferencia salarial enero julio-agosto diciembre 1979

N°	Cargos	Diferencia
1	Directores Cent.-Esc.	C\$268.00
2	Subdirectores	C\$252.00
3	Profesores titulados	C\$ 87.50
4	Profesores empíricos	C\$150.00
5	Profesor de Cort. y Conf.	C\$400.00
6	Directores corrientes.	C\$252.00

Hasta Enero de 1983, año en el que todavía era posible hacer cálculos y comparaciones monetarias, en tanto el deterioro de la economía, la inflación y las devaluaciones del córdoba frente el dólar no habían alcanzado niveles tan altos, la diferencia entre algunos sueldos básicos de la época anterior a la revolución, comparados con los sueldos de 1983 para los mismos cargos, es la siguiente:

Cuadro N° 8
Comparación de sueldos 1979-1983

Cargo	Sueldo básico 1979	Sueldo básico 1983
Prof. Titulados Prim.	C\$1.312.50	C\$2.000.00
Prof. Empíric. Prim.	C\$1.050.00	C\$1.750.00
Direc. Cent. Esc.	C\$1.932.00	C\$2.800.00
Direc. Esc. Noct.	C\$1.312.50	C\$2.200.00
Prof. Ens. Media.	C\$2.880.00	C\$4.000.00

A partir de 1985 comienza el derrumbe. Con las medidas de ajuste económico de ese año, todos los sueldos del Gobierno, incluidos obviamente los de los maestros, fueron congelados, lo que frente al crecimiento permanente y acelerado de la inflación, provocará que el sueldo real de los maestros y todos los empleados públicos se deteriore a pasos agigantados. «Esta situación -afirma Guillermo López (1996)- de pésimos salarios, de alta inflación, hizo que entre 1985-1989 se diera una altísima rotación de personal, los maestros más calificados se fueron a trabajar a otros sectores o salieron fuera del país a buscar mejores condiciones de vida y de salario» (López, 1996:19).

7.1.4.2. Normativas de protección al educador.

Igual que durante el período revolucionario no hubo Plan Nacional de Desarrollo de la Educación para el mediano o largo plazo, ni hubo Ley General de Educación, tampoco hubo Leyes o normativas de protección al educador. No hubo Plan Nacional de Desarrollo Educativo, porque no era posible que hubiera Plan en las circunstancias de un país en guerra, en donde cualquier emboscada en cualquier camino, podía abortar, de la noche a la mañana, un propósito, un objetivo, una meta. No hubo Ley General de Educación, porque se consideró que toda ley normaba la realidad, y por ende, en el contexto de una revolución defendiéndose de una agresión externa, decretar una Ley sobre la Educación, era ponerle obstáculos al desarrollo revolucionario y a la defensa del mismo.

No hubo Leyes de protección a los educadores, como tampoco hubo nuevo Código del Trabajo, y cuando hubo Ley de Servicio Civil y de la Carrera Administrativa, ésta fue aprobada hasta en diciembre de 1989, a pocos meses del último día de la revolución. La explicación que se daba acerca de la falta de estos instrumentos jurídicos de protección a los trabajadores, era la siguiente: para qué leyes de protección a los trabajadores, si el Estado, era el Estado de los Trabajadores; y por ende, lo que los trabajadores necesitaren «su» Estado se lo daría. Luchar por leyes en defensa de los trabajadores, era luchar en contra de sus intereses y de su Estado. Diferente era, se decía, en una sociedad capitalista, en donde el Estado es el Estado de los Patrones, y por lo tanto se necesitan leyes para que defiendan a los trabajadores. Esta misma lógica y esta misma respuesta, es la que se recibía cuando se preguntaba por qué los maestros o los trabajadores del Estado (todo era el Estado) no hacían huelgas en contra del Gobierno.

¿Cuáles fueron las medidas de tipo subjetivo y objetivo, que suplieron ideológica y materialmente la falta de leyes y normativas de protección a los trabajadores de la educación?

El Profesor Guillermo López (1996) al referirse a aquella época dice: «Por primera vez el magisterio cuenta con representantes en el Consejo del Estado; se elaboran propuestas para Reglamento de Educación Primaria y Secundaria y propuesta de Ley de Escalafón Docente, que en 1983 son discutidos ampliamente por las bases magisteriales (...) El deterioro del salario real, fue compensado con paliativos como los Fondos Sociales, el Paquete AFA (Azúcar, Frijoles y Arroz); el

hermanamiento con empresas y sindicatos; la gratuidad en el transporte a los maestros que viajaban; convenios con el MINSA, etc». (López, 1996:20).

7.1.4.3. Libertad sindical y organizaciones sindicales de los trabajadores.

Antecedentes:

El Movimiento sindical del magisterio nicaragüense, en marzo de 1997, cumplió cincuenta años. En este largo tiempo, ha sido acumulada una rica historia de experiencias, luchas y logros.

El 8 de marzo de 1947, se funda la Federación Sindical de Maestros de Nicaragua (FSMN), proponiéndose luchar por el establecimiento del Seguro Social; la organización de cooperativas; la inamovilidad y estabilidad del magisterio; la elaboración del escalafón salarial para los maestros; el mejoramiento de sueldos; la actualización de la Ley de jubilaciones; la eliminación del 5 por ciento para el Partido Liberal. (De Castilla;1981:57).

Entre 1960 y 1972, en el contexto de la modernización capitalista de la sociedad, producto de los Proyectos del Mercado Común Centroamericano (MCCA) y de la Alianza para el Progreso (ALPRO), la FSMN logra organizar 25 sindicatos en todo el país, a nivel departamental y municipal, y realiza tres grandes jornadas de lucha por aumentos salariales y otras reivindicaciones, estos fueron los siguientes:

- Movimiento Operación Justicia: mayo-junio de 1962.
- Movimiento Resistencia Pasiva. Mayo 1966.
- Movimiento prodignificación del Magisterio Nacional: agosto 1969, marzo 1972.

Las luchas entre 1969 y 1972, trajeron como consecuencia que el Gobierno de la Dictadura declarara ilegal a la Federación Sindical de Maestros de Nicaragua (FSMN) y el Ministerio del Trabajo le retirara su personería jurídica, se congelaran judicialmente los fondos de los Sindicatos; se suspendiera el pago de las Casas de Maestros; se suspendió la cotización vía nóminas de los afiliados; se persiguió y encarceló a la dirigencia magisterial; se despidió, descendió o trasladó a los maestros que habían participado en la lucha, y mediante regalías y premios, se crearon los llamados «sindicatos blancos», organizaciones de maestros proclives al gobierno, que servían al mismo como fuerza de choque contra sus propios compañeros de gremio.

Posteriormente, entre 1975 y 1978, como parte de las luchas de todos los sectores sociales en contra de la dictadura, la dirigencia magisterial desarticulada y golpeada, poco a poco inicia el proceso de reagrupamiento y de creación

de las condiciones para la formación de una nueva organización que diera continuidad a la lucha de la histórica Federación Sindical de Maestros de Nicaragua (FSMN). Esta organización va a ser la Asociación Nacional de Educadores de Nicaragua (ANDEN), la que es fundada en febrero de 1979, a sólo cinco meses antes del triunfo insurreccional contra la dictadura.

a) ANDEN en la Revolución.

Desde su fundación antes del triunfo revolucionario, quizá por las circunstancias de su origen, ANDEN nació como un Movimiento político de los educadores contra la dictadura somocista, más que como un Movimiento estrictamente gremial que vela por los intereses de sus asociados, tal era el perfil de su antecesora la FSMN. Eran otros los tiempos, ya había pasado la luna de miel modernizadora de los sesenta, y ahora era el final de los setenta y el final de cuarenta años de oprobio y dictadura. Por eso su primera decisión política el día de su fundación (04 de febrero de 1979), será ratificar su participación en el Movimiento Pueblo Unido (MPU), la retaguardia pública, civil y urbana del guerrillero FSLN.

Guillermo López (1996), al respecto dice: «Después de la realización del Congreso constitutivo de ANDEN (03-04 de febrero de 1979) hasta el 19 de julio de 1979, la organización se desarrolló en el terreno práctico como una organización sociopolítica, e impulsó actividades a favor de la lucha armada en contra de la dictadura, de entre las filas de ANDEN surgieron colaboradores económicos para el FSLN, Casas de Seguridad y apoyo logístico. (López, 1996:13).

El perfil político de apoyo a la revolución de parte de ANDEN, quedará definido dos meses después del triunfo revolucionario, en un Seminario de Planificación, celebrado en San Marcos los días 7,8 y 9 de septiembre, en el que se decide, que algunos propósitos aprobados en el Congreso constitutivo de febrero, ante las nuevas circunstancias, sean cambiados por los siguientes:

- a) Lograr que el educador, a través de ANDEN, participe en la instauración de un gobierno democrático y popular;
- b) Capacitarlo política e ideológicamente dentro de la filosofía sandinista;
- c) Propugnar por una educación democrática, popular y científica;
- d) Introducir métodos y técnicas de Educación participativa;
- e) Apoyar y fortalecer a nuestro Gobierno Revolucionario». (López, 1996:15).

Este carácter político-gremial sandinista y revolucionario, va a acompañar a la organización a través de los ochenta. Esa será su principal virtud y a la vez su principal debilidad. Será su principal virtud, porque ANDEN, desde el

mismo día del triunfo revolucionario, pasará a ser, unas veces vanguardia otras veces retaguardia, tanto de las grandes jornadas educativas y pedagógicas, como de las tareas centrales y estratégicas de la Revolución. De esta manera, ANDEN será la primera en la Cruzada Nacional de Alfabetización, la transformación curricular, la elaboración de libros de texto, en la Consulta Nacional para definir Fines, Objetivos y Principios de la Nueva Educación, en la creación de los Movimientos Pedagógicos, etc., pero también estará en primera línea, convocando y organizando a sus agremiados, para participar en la defensa militar de la Revolución, mediante su incorporación a las Milicias Populares Sandinistas y los Batallones de Reserva; en tareas de agitación y propaganda, de levantamiento de la producción y en las Jornadas Populares de Salud.

Siendo la incorporación de ANDEN a las tareas de la revolución su principal virtud, fue a su vez, contradictoriamente su principal debilidad, debido a que por estar haciendo las tareas que en una sociedad de democracia liberal común y corriente, correspondían a los órganos de gobierno, desatendió los intereses y necesidades personales y colectivos de sus miembros.

Esto, como dice Guillermo López, se debió a que la «dirigencia de ANDEN, en ésta época (1980-1990), convencido de que sólo a través de la consolidación de la revolución es que podían resolverse los problemas globales del magisterio, se avoca con energía a fortalecer la revolución». (López, 1996:17).

No obstante, esta lógica choca abruptamente con la realidad, especialmente con la que se inicia en 1985, producto de las medidas de ajuste estructural.

En este contexto, mientras la organización recluta maestros para los Batallones de Reserva, los cortes de Café, y las Brigadas del Movimiento Pedagógico; el salario real de los maestros cae abruptamente, los sueldos son congelados, se excluye y atropella a los maestros no sandinistas, y se inicia la desertión masiva de la carrera docente de parte de grandes contingentes de educadores. Este desencuentro va a generar múltiples inconformidades y desacuerdos, los que poco a poco van a restarle capacidad movilizativa al Movimiento, a disciplinarlo, burocratizarlo y debilitarlo y abrir las posibilidades para la protesta, la huelga y la organización de pequeños grupos disidentes y contestatarios, gérmenes de las futuras organizaciones magisteriales que se generarán en el país a partir de mil novecientos noventa.

7.2. Los recursos financieros

El análisis del financiamiento gubernamental de la educación, comparado con el Presupuesto General de Gastos de la República y el Producto

Interno Bruto anual, es fundamental para identificar su comportamiento y evolución.

7.2.1. El presupuesto de la educación oficial no superior

Igual que en el caso de casi todas las variables analizadas en la primera parte de este estudio, el recorrido del financiamiento educativo entre 1978, 1979 y 1988-1989, presenta dos períodos o etapas bien definidos, a saber: el primero que va de 1978-1979 a 1983-1984, y el segundo que va de 1985 a 1989, el primero de expansión y avance, y el segundo de estancamiento, reducción y desacumulación de lo logrado en el período anterior.

En este orden, el gasto en Educación en el período 1979-1983 evoluciona de la siguiente manera:

En 1978 el gasto educativo fue de 368.4 millones de córdobas, el mismo ascendió a 1.707.7 millones de córdobas en 1983, gozando un incremento de cinco veces en ese período. Respecto al gasto del Gobierno Central, la relación fue del 11.2 por ciento en 1983. En 1981, el porcentaje del gasto en educación, respecto al presupuesto general del país ascendió al 13.4 por ciento, pero en 1982 descendió al 10.3 por ciento. (Véase Cuadro N°9).

Cuadro N° 9
Presupuesto para el sector educación (1978-1988)

Años	Total	Corriente	Capital	Gasto gobierno central	PIB*	Edu- cación gasto gobierno central	Edu- cación por- centaje PIB
1978	368.4	350.9	17.5	3,286.9	14,266.6	11.2	2.6
1979	419.5	411.9	7.6	2,958.6	14,514.6	14.2	2.9
1980	776.0	632.3	143.7	6,963.8	20,798.8	11.1	3.7
1981	1,129.7	968.3	161.4	8,411.7	24,482.9	13.4	4.6
1982	1,215.0	1,082.8	132.2	11,808.7	28,349.4	10.3	4.3
1983	1,707.7	1,502.1	205.6	14,034.5	32,920.1	12.2	5.2
1984	2,692.3	2,458.0	234.3	26,898.3	45,030.0	10.0	6.0
1985	6,502.5	6,287.4	215.1	62,898.0	115,404.1	10.3	5.6
1986	26,927.6	25,327.0	1,600.6	210,037.0	435,742.3	12.8	6.2
1987	144,274.6	140,233.0	4,041.6	1,202,638.0	2,389,498.0	12.0	6.0
1988	13,500.0	13,230.0	270.0	150,000.0	330,973.8	9.0	4.1

* Precios corrientes.

Fuente: Secretaría de Planificación y Presupuesto, MIFIN, MED. Managua, abril 12 de 1989.

Entre 1985 y 1988, la relación entre el Presupuesto para la Educación y el Presupuesto General de Gastos del país, oscila entre el 10.0 por ciento y el 9.0 por ciento, por debajo de la relación entre estos dos rubros en 1978, lo que dice de la situación de crisis por la que atraviesa el país en el período.

En el cuadro referido al financiamiento educativo, es posible observar las diferencias entre gastos corrientes y gastos de capital, es decir, entre el presupuesto para remuneraciones, compra de bienes y servicios, pago de transferencias corrientes y becas, y el presupuesto para la ampliación de la infraestructura escolar (construcciones, maquinarias, equipos, mobiliario, etc.).

Las diferencias en todos los años, son ampliamente favorables para los gastos corrientes, representando alrededor del 95 por ciento del Presupuesto de cada año para este sector presupuestario.

7.2.2. Evolución del presupuesto respecto al Producto Interno Bruto (PIB)

Respecto al Producto Interno Bruto, la evolución del Presupuesto para la Educación Nacional, pasó del 2.6 por ciento en 1978, al 5.2 por ciento en 1983, siendo este último el más alto de este sub-período.

El período que va de 1984 a 1988, observa las siguientes características, por un lado, en 1984, 1986, y 1987, presenta relaciones record del 6.0 por ciento o más.

En 1988, producto de las medidas económicas de febrero de ese año, la relación entre el Presupuesto para el Sector Educación y el PIB, es de apenas el 4.1 por ciento.

7.3. Los recursos materiales y técnicos

7.3.1. Plantas físicas

De nuevo aquí hay que dividir el largo tiempo en dos subperíodos el que va de 1978 a 1983 y el que va de 1984 a 1988-1989.

Entre 1979 y 1983, en correspondencia con la expansión de la matrícula “hubo una expansión en todo el sistema educativo y en planta física significó un promedio de construcción de dos aulas diarias” (Arrien y Matus, 1989:529).

A partir de 1985, toda inversión en la construcción de aulas se paraliza. En 1986 sólo se atienden reparaciones. Entre 1987 y 1989, las pocas construcciones que se realizan, se llevan a cabo en virtud de la cooperación extranjera.

8. La eficiencia del sistema escolar

Introducción

En Nicaragua, igual a la mayoría de los países de la región, el problema principal de los sistemas escolares es su bajo nivel de productividad, expresada en términos de bajos porcentajes de estudiantes promovidos de un grado escolar inferior a otro superior, o de un nivel educativo inferior a otro superior.

Por lo general, en los países del subdesarrollo, la oferta de aulas escolares y maestros, corresponde a las demandas educativas de la población. El problema se presenta, entre el primer y el último día de clases. En ese lapso, el sistema económico y social (del cual depende el alumno) y el propio sistema escolar, están permanentemente tendiendo todas las trampas posibles, para que el alumno deserte o fracase en su empeño escolar y el año siguiente retorne al mismo grado o nivel en que está actualmente matriculado, o deje el sistema escolar y se enrumbe hacia el analfabetismo o la baja escolaridad.

El problema se presenta con mayor frecuencia en los dos primeros años de cada nivel educativo, especialmente en los del nivel primario del área rural. En los años subsiguientes, aunque el problema continúa, es menos intenso y recurrente. Así, bajas tasas de promoción, deserción, aplazados, repitencia, extraedad, analfabetismo y baja escolaridad, conforman una intrincada madeja de posibilidades, en los que amplios sectores de la población escolar están predispuestos a aparecer como posible dato estadístico.

En Nicaragua a este panorama común a la mayoría de los países, hay que agregarle que durante el decenio de los ochenta, el país fue escenario de una cruenta guerra civil, la que obviamente, igual que la economía y la escuela, también hizo lo suyo por elevar las tasas de deserción, aplazados, analfabetismo y baja escolaridad.

8.1. Tasas de escolaridad

Como quedara explicado en el capítulo correspondiente, el período de 1979 a 1983, es de expansión extraordinaria de la matrícula escolar en todos los niveles y modalidades del sistema.

Arrien y Mátus (1989) se refieren a este proceso así:

«La tasa de escolarización de la población de tres a seis años correspondiente a la Educación Preescolar, subió de 2.5 a 12.2 por ciento. El 65 por ciento de la población en edad escolar de primaria (7-12 años) es atendida en 1978 y llegó casi al 85 por ciento en 1983; pero la escuela primaria recibe y atiende también a niños fuera del grupo de edad de 7-12 años, por lo cual la tasa bruta de escolarización en 1978 es de 83.7 por ciento, sobrepasando el 65 por ciento anotado, y en 1983 llegó al 102.9 por ciento, lo que significa que en este último año, el sistema adquirió la capacidad de atender mayor población estudiantil que la que le correspondía (cien por ciento)» (Arrien y Mátus, (coords) 1989:424).

Entre 1983 y 1989, producto de la crisis económica y de la sociedad provocada por la guerra y el bloqueo, la matrícula en todos los niveles del sistema decreció o creció más lentamente. No obstante, si se compara la matrícula global del sistema escolar de 1978 con la de 1988, se observará que la diferencia fue de 458.130 alumnos, para un crecimiento anual del 7.3 por ciento y para todo el período del 89.2 por ciento.

Según datos del Ministerio de Educación, la Tasa Bruta de Escolarización del Nivel Primario en 1989, último año de la revolución, fue del 94.9 por ciento y la de 1990 fue del 97.7 por ciento; por su parte la Tasa de Escolarización Neta fue en ese mismo año del 73.1 por ciento. (MED;1991:4)

La Tasa Bruta y Neta de Escolarización del Nivel Medio, en 1989 fue del 33 y del 20.2 por ciento respectivamente. (MED;1993:12).

8.2. Tasas de promoción

La Tasa de promoción, por su carácter y composición, es el indicador de eficiencia escolar más completo. El subsume matrícula inicial, deserción, reprobados y aprobados. Se mide por la cantidad de alumnos de un año o grado escolar dado, que al aprobar todas sus asignaturas se matricula en el grado inmediato superior al año siguiente.

En el Cuadro N° 10, se presentan las tasas brutas de promoción de Educación Primaria, según grados, para el período 1978-1987. En él es posible observar, como el problema central del sistema en cuanto a eficiencia se refiere es el de la cantidad de egresados (graduados) «limpios» en el primer grado. A partir del Segundo Grado y hasta el Sexto Grado, la situación cambia y se mantiene relativamente estable.

Cuadro N° 10

Tasas brutas de promoción en la educación primaria (1978-1988)

Años	Total	Fundamental	Primaria	Profesionalización
1978	2,053	-	2,053	-
1979/80	1,977	-	1,977	-
1980/81	2,560	-	2,560	-
1982	3,779	-	3,779	-
1983	6,172	-	3,198	2,974
1984	8,047	1,956	1,870	4,221
1985	9,536	3,020	1,980	4,536
1986	10,649	3,369	1,168	6,112
1987	11,228	3,513	730	6,985
1988	10,556	3,171	517	6,868

Fuente: Ministerio de Educación.

En otro contexto, Arrien y Mátyus (1989) realizan un ejercicio, al darle seguimiento a dos generaciones de estudiantes, uno matriculado en Primer Grado en 1979-1980 y otro en 1982.

De 100 alumnos de la generación matriculada en 1979-1980, en 1983 aprobaron el Cuarto Grado 29 alumnos y solamente 16 aprobaron el Sexto Grado en 1985. Por su parte, para la generación matriculada en 1982, el 28 por ciento aprobó el Cuarto Grado en 1985, y el 21 por ciento aprobó el Sexto Grado en 1987.

Lo anterior explica, que la Revolución pudo enfrentar con éxito la demanda de educación escolar y no escolar, pero que en el terreno de la retención de la población matriculada el problema de la deserción y del fracaso escolar siguió siendo el mismo del período precedente antes de 1979.

En un estudio realizado en 1982 (De Castilla; 1982: 16-17), respecto a este tema se concluye que:

«Los huecos por los que antes se le escapaba la matrícula al somocismo, son los mismos por los que hoy se escapa la expansión de la matrícula en el período revolucionario.

Sin contar con información completa y abundante y a manera de hipótesis, suponemos que el problema de la «pérdida o sobrevivencia escolar», en muchos de sus procesos y estructuras (deserción, aplazados, ausentismo, etc.), con-

tinúa, a tres años del triunfo insurreccional, tal cual se recibió de manos del viejo régimen.

La comparación entre los datos del presente con los del pasado, de uno solo de esos procesos, el de la relación aprobado-reprobado (aplazados), nos ofrece la razón. Veámoslo:

«En 1964 de una matrícula en el Nivel Primario de 166,143 alumnos (...) se examinaron 95,321, el 19 por ciento fue aplazado y sólo el 52 por ciento de la matrícula inicial aprobó su grado (...). En 1967, la matrícula fue de 187.077 alumnos (...) de estos solamente 138.257 niños asistieron al examen final (...) aprobaron 110.041, el 15 por ciento fue aplazado y el 58 por ciento aprobó su grado».

En 1982, con motivo de la actualización del problema del bajo rendimiento escolar, en la primera fase del año escolar 82, el MED realizó una investigación, la que arrojó los datos siguientes: en el nivel primario, el 18 por ciento quedó aplazado y en Educación Media el porcentaje de aplazados fue del 21 por ciento, llegando hasta el 25 por ciento el porcentaje de aplazados en el cuarto año y el 35 por ciento los aplazados en la asignatura de Sociología.

Como se observará, en esencia el problema es el mismo, sólo que en términos absolutos y relativos, ahora el problema es casi tres veces más grande, pues ese 15 por ciento de aplazados de 1967 es sobre una matrícula de 187.077, y ese 18 por ciento (3 por ciento mayor) de 1982, es en base a una matrícula de 530.000 alumnos del Nivel Primario matriculados en el Curso Escolar de este año».

8.3. Tasas de deserción

Para pasar revista sobre las tasas de deserción durante el periodo 1979-1989, se tomaron dos fechas claves del período: 1983, el último año de la fase de expansión de la matrícula (1979-1983), y 1989, el último año del período revolucionario.

La Educación Primaria en 1983 alcanzó una matrícula inicial de 564,583 alumnos, 29,592 alumnos más que en 1982, la matrícula final fue de 465,277 alumnos. En 1982, la tasa de deserción fue del 15.7% y en 1983, la deserción aumentó al 17.6%, con 99.311 alumnos desertores. En 1989, la tasa de deserción del Nivel Primario había ascendido al 19 por ciento. (MED; 1993:10)

Por su parte, el comportamiento de la deserción en el Nivel Medio fue como sigue: la matrícula inicial en 1983 fue de 158.215 alumnos y la matrícula final fue de 117.818 alumnos. En 1982 el número de egresados de este Nivel educa-

tivo fue de 10.055 alumnos (el 8.7% del total), en 1983, la promoción bajó a 8.802 alumnos, representando una disminución de 1.252 egresados. Respecto a la Educación Secundaria (como subsistema del Nivel Medio), este en 1983, tuvo una matrícula de 125.357 alumnos y la cantidad de desertores fue de 30.948 con un 24.7 por ciento de deserción.

En 1989, la tasa de deserción en la Educación Secundaria diurna fue del 17.1% y en la Educación Secundaria nocturna fue del 55.2%. (MED; 1994:22)

8.4. Tasas de retención

La retención es la otra cara de la moneda de la deserción, se mide con base en la relación entre la cantidad de alumnos que la escuela recibe al inicio (matrícula inicial) y la cantidad de alumnos que finaliza (matrícula final).

Durante los años ochenta las tasas de retención de todo el sistema oscilaron entre el 75 por ciento y el 85 por ciento, lo que dice que, cada año, entre 15 y 25 alumnos dejaban vacío su lugar en la escuela.

En el Cuadro N° 11, es posible observar la Tasa de Retención del Nivel Primario por grados en el período 1978-1987.

Cuadro N° 11
Tasa de retención de primaria por grados 1978-1987

AÑOS	TOTAL	GRADO					
		1º	2º	3º	4º	5º	6º
1978	85.4	83.8	91.6	85.1	81.0	82.9	89.1
1979/80	84.1	78.5	88.8	88.4	85.2	86.8	92.0
1980/81	76.7	61.9	80.6	80.4	80.2	80.9	86.8
1982	84.9	78.6	87.0	91.1	88.8	89.5	92.8
1983	83.7	77.1	87.3	85.7	90.1	85.5	94.3
1984	82.8	73.7	77.5	85.7	87.2	95.5	88.4
1985	75.8	67.4	74.4	79.7	81.7	83.4	88.1
1986	86.2	77.9	87.8	89.1	92.7	91.3	97.1
1987	85.0	79.5	86.7	86.7	88.6	89.1	91.7

Fuente: Ministerio de Educación.

En este cuadro, se observa que la retención en el Primer Grado, no alcanza al 80% en la mayoría de los años observados, o sea, que anualmente 20 niños matriculados en ese Grado no llegaban al final del curso.

Para el año 1989, última del período revolucionario, la matrícula inicial del Nivel Primario regular y de extraedad, fue de 595.612 alumnos y la matrícula final fue de 482.373, con una tasa de retención del 80.99.

8.5 Tasa de repetición

¿Cuál es el destino de la población que deserta?

Dos son las rutas posibles, o deja definitivamente el sistema escolar y avanza hacia la baja escolaridad y el analfabetismo, o retorna a la escuela y es aceptado convirtiéndose en repitente en situación de extraedad.

En 1989, último año del decenio revolucionario de los años ochenta, el número de alumnos repitidores del nivel primario según grado, fue como sigue:

CuadroN° 12
Repetidores de nivel primario 1989

N°	GRADO	REPETIDORES
1	Primero	62.511
2	Segundo	14.812
3	Tercero	10.022
4	Cuarto	6.349
5	Quinto	4.252
6	Sexto	1.992
Total		99.608

Fuente: Ministerio de Educación.

9. La educación formal y no formal privada y la educación no formal de la sociedad civil

9.1. La educación formal privada

Aunque la tendencia del proyecto económico y social que se inicia en 1979 es hacia la estatización de las principales funciones sociales, (entre ellas la de la educación), el Estado revolucionario adopta una posición de respeto y apoyo a la educación privada existente hasta julio de 1979, permitiéndole continuar con su actividad educativa y a través del pago de personal docente y de los servicios escolares básicos.

En este orden, la educación formal privada durante el período revolucionario, se divide en: educación de administración privada subvencionada y educación de administración privada no subvencionada.

Educación Preescolar.

En 1978, de la matrícula total del país en la Educación Preescolar, el 10.2% estudiaban en Centros administrados por el Estado, el 45.2% lo hacían en Centros Privados subvencionados por el Estado y el 44.6% eran atendidos en Centros totalmente privados.

A partir de 1979-1980, respecto a la matrícula estatal, comienza un crecimiento relevante del 699.2 por ciento mientras la matrícula de los Centros subvencionados decrece hasta llegar a un 4.0% y la de los no subvencionados crece hasta un 98.6 por ciento.

En 1984, la matrícula de la Educación Preescolar en los centros administrados por el Estado es del 73.6 por ciento del total de la matrícula de ese año, la matrícula de los Centros subvencionados fue del 16.6% y la de los no subvencionados fue del 13.8 por ciento. (MED; 1988:9).

Educación Primaria

De la matrícula total de 1978 en el Nivel de Educación Primaria, el 85.5 por ciento pertenecen a la matrícula estatal, el 9.8 por ciento son alumnos de Centros subvencionados y el 4.7% pertenecen a centros privados no subvencionados.

En 1984, la matrícula en Centros oficiales es del 86.7 por ciento, la de los Centros subvencionados es del 9.1% y la de los Centros no subvencionados es del 4.2% (MED; 1988:14).

Educación Secundaria

El 61% de los alumnos de este Nivel Educativo pertenecían en 1978 a Centros de carácter estatal, por el contrario en 1984, la matrícula oficial en este tipo de Centros fue del 82.0 por ciento.

Por su parte en la Educación Privada subvencionada, en 1978, la matrícula alcanzó el 5.0% y en 1984 el 9.0%.

Los que fueron matriculados en Centros No subvencionados en 1978 representaban el 34.0 por ciento, en 1984 significaban solamente el 9.0% (MED; 1988:51).

Observando los datos que anteceden en todos los niveles educativos, el crecimiento de la matrícula en los Centros administrados por el Estado entre 1978-1984, es mayor que el de los otros dos tipos de educaciones, comportamiento que se mantiene hasta 1989.

El caso más evidente acerca de las distancias entre Educación estatal y Educación Privada durante el período revolucionario, es el de la Educación Superior, en donde sólo quedan Universidades y Centros de Educación Superior estatales y privados subvencionados. desapareciendo las Universidades estrictamente privados.

9.2. La educación no formal de la sociedad civil:

Durante el período revolucionario, la educación se extendió a todos los ámbitos de la vida nacional y trascendió al aula como el espacio tradicional para las practicas educativas. Cada hecho masivo conllevaba una acción educativa implícita.

La concepción de educación no-formal en Nicaragua durante ese período, parte de la Cruzada Nacional de Alfabetización, en la cual tanto maestros como estudiantes invirtieron el rol tradicional que habían desempeñado. Los maestros pasaron a ser alumnos de la realidad rural y de su historia y los estudiantes se transformaron en maestros de los campesinos y alumnos de las condiciones del campesinado. El precepto político que acompañó a la educación a partir de 1980, abrió espacios novedosos y nunca explorados para atender educativamente a los marginados históricos: las clases populares.

El primer Programa No-Formal que se implementa en las escuelas a nivel nacional, fue desarrollado entre agosto y septiembre de 1979, durante seis semanas para continuar el año escolar interrumpido entre junio y julio de 1979, programa que se implementa en las escuelas regulares, con la finalidad de “conocer, reflexionar, discutir y tomar conciencia del proceso revolucionario que se estaba viviendo y sus implicaciones de carácter político, económico y social”, en la formación de la nueva Nicaragua.

En 1980, paralelamente a la realización de la Cruzada Nacional de la Alfabetización, se inicia otro Programa educativo para atender durante los seis meses que duró la alfabetización, a la niñez y adolescencia en circunstancias difíciles, que se quedaba en las ciudades sin atención educativa. En este período se crea y desarrolla el programa denominado “Quincho Barrilete”, que diseña espacios educativos abiertos, que trascienden lo tradicional escolar.

En este tipo de programas se encuentran los orígenes de la educación no-formal en el país, a la cual posteriormente se le habrá de integrar componentes de trabajo con la comunidad y la familia.

9.3. La educación no formal estatal y sus relaciones con la educación formal pública

En una revolución social de vocación socialista, la responsabilidad del Estado respecto a los sectores sociales en estado de pobreza es de carácter integral. Es por esto, que no hubo un solo lugar de la geografía nicaragüense en el que no se hayan realizado actividades patrocinadas por el estado, con el propósito de proteger, promover y educar a la niñez, la adolescencia y aun a los adultos, a través de Programas no escolarizados.

En la mayoría de los casos, todos estos Programas, cuando alcanzaban su madurez, establecían relaciones con los diferentes Programas de la Educación formal, de cara a incorporarse al Sistema de méritos común a este tipo de Educación.

9.3.1. Programas no formales para la infancia

Entre 1980 y 1985 es el período de mayor expansión de estos programas que poco a poco van desarrollando un nuevo enfoque, donde se visualiza al niño y la niña como sujetos de su propio desarrollo, integrando como componentes aquellos factores que son inherentes a la naturaleza infantil, como son la familia donde crece y la comunidad donde se desenvuelve. Así surgen diversas

modalidades de atención, tanto en el área urbana como rural, a cargo del recién creado Instituto Nicaragüense de Seguridad Social y Bienestar (INSSBI), al que se le asigna atender a la niñez de 0 a 6 años, dando inicio a una serie de modalidades de atención infantil tanto en el área rural como urbana.

a) Los Servicios Infantiles Rurales (SIR), los Servicios Infantiles Comunales (SIC), Los Servicios Infantiles en los Centros de Trabajo (SIT).

Como respuesta a la demanda de los sectores populares y por una expresa voluntad política de alimentación a la niñez con mayores carencias, surgen los Comedores Infantiles Comunales, los Comedores Infantiles Urbanos y los Comedores Infantiles Rurales, destacándose aquellos fundados por las obreras de las Empresas Agrícolas productoras de café. Centros laborales como éstos y otros del área urbana, comenzaron la construcción de locales para brindar esos servicios de cuidados y atención alimentaria a la infancia, mientras la madre o los padres trabajan. A esos centros se les integró el componente educativo.

Posteriormente surgen como parte de esos centros los CDI (Centros de Desarrollo Infantil) contruidos con fondos propios de las empresas, para dar una respuesta a la integración masiva de la mujer a la vida económica y otras tareas sociales.

En estas modalidades se combinaban las actividades educativas y recreativas diseñadas por el área técnica del INSSBI como institución rectora de estos servicios.

Estos programas inicialmente se desarrollan con educadores pagados, pero la demanda del momento supuso una expansión, la que fue posible sostener por la amplia participación de personal voluntario, que llega a tener su mayor expresión en 1986, precisamente como una respuesta a la drástica disminución del presupuesto para el área social.

En el segundo quinquenio, a partir de 1986 se comienza a notar una sensible reducción del presupuesto para el área social, por las dificultades económicas agudizadas a consecuencia del conflicto bélico y el boicot comercial impuesto al país, por lo que se buscan otras alternativas de sostenimiento de lo alcanzado en este campo y se retoma el principio "a problemas sociales soluciones comunales". El voluntariado crece entonces significativamente.

Las áreas de trabajo desarrolladas en ese momento fueron:

Educación a la comunidad: En esta área se implementan procesos de capacitación sobre las etapas del desarrollo evolutivo (sico-biológico) de la niñez, para ampliar la visión sobre las necesidades básicas en el crecimiento y

desarrollo de los niños. También se integran algunas orientaciones para detectar alteraciones en ese desarrollo y mostrarles que hacer en esos casos.

Nutrición e higiene: Los contenidos orientados a mostrar el uso y manejo adecuado del agua, la elaboración sana de los alimentos y la definición de una dieta económica y saludable.

Alfabetización a la Familia: Esta área consistió en organizar a los padres de familia, para desarrollar la alfabetización. De manera que los padres de familia con mayores niveles de escolaridad alfabetizaran a los iletrados. Este componente se desarrolla en la perspectiva de que a mayor nivel de escolaridad se mejora el nivel de vida de esas familias y particularmente de sus hijos.

Área Sico-pedagógica: fue el área más especializada que se desarrolló, y estaba orientada a elevar el desarrollo cognitivo de los niños con actividades programadas para desarrollar el lenguaje, las habilidades físico-motoras, intelectual y los niveles de socialización.

Esas áreas de trabajo estaban a cargo propiamente del INSSBI, el resto se trabajaba en coordinación con otros entes gubernamentales como en el caso de los CDI.

b) Los Centros de Desarrollo Infantil:

Los Centros de Desarrollo Infantil (CDI), eran otra modalidad educativa administrativamente a cargo del INSSBI y técnicamente a cargo del Ministerio de Educación (MED), el cual brindaba las Guías Metodológicas, hecho que obligaba a una coordinación entre ambas instituciones.

En esta coordinación INSSBI-MED se integran los Programas de Preescolar bajo distintas modalidades no-formales a los servicios sociales a la niñez.

Al finalizar la década se contaba con 530 unidades de atención a la infancia. De este total 220 eran comedores infantiles urbanos y rurales, el resto eran SIR y CIR, llegando a atender hasta 35.000 infantes.

c) La Educación Preescolar No-Formal a cargo del Ministerio de Educación

• Centros Preescolares Pilotos:

Creados con el objetivo principal de permitir la observación y práctica de los docentes en formación para desempeñarse en el nivel y perfilado como modalidad adecuada para atender a los niños de mujeres trabajadoras.

• Secciones de Preescolar Anexas a Escuelas Primarias:

Para ofrecer el servicio a los niños de las comunidades en el ánimo de completar la oferta educativa de las escuelas primarias.

- Secciones de Preescolar Anexas a los Centros de Desarrollo Infantil:

Los CDI creados para atender a los niños de 0 a 6 años y a cargo del INSSBI que trabajan todo el día y brindan cuidado y atención alimentaria mientras las madres trabajan se les proporciona educación preescolar a los niños de 3 a 6 años.

- Secciones de Preescolar en los Servicios Infantiles Rurales:

Con la finalidad de atender a los hijos (as) menores de las campesinas trabajadoras, atendidos por madres campesinas que reciben una paga equivalente a su jornada en el campo. El Instituto de Reforma Agraria (INRA) con la asesoría del Ministerio de Educación y los otros Ministerios involucrados, proporciona capacitación a esas madres educadoras para brindar cuidados, alimentación y educación preescolar.

- Centros de Extensión Preescolar No-Escolarizados (CEPNE):

Representa una modalidad estratégica impulsada por el Ministerio de Educación con el fin de extender a su mayor expresión el servicio a los niños de 3 a 6 años con la colaboración del UNICEF. Se crearon preferentemente en el área rural y en barrios populosos de las ciudades, que cuenten con una población mayor de 80 niños y a los cuales se les destinaron tres educadoras comunales. Estas educadoras realizaban su trabajo de forma voluntaria para el cual recibían un entrenamiento continuo, supervisión permanente y una pequeña asignación de viáticos. Estos CEPNE funcionaban en locales comunales, parroquiales, de las organizaciones populares y/o particulares disponibles para desarrollar su labor.

- Preescolares Comunales:

Se implementan para responder a las necesidades educativas de los infantes de las comunidades rurales densamente pobladas y con bajo nivel de desarrollo socioeconómico. Estos funcionaban en locales comunales y otros construidos para ese fin. Al igual que los CEPNE, a las educadoras se les brindaba capacitación, supervisión continua y una pequeña asignación de viáticos.

- Preescolares Populares:

Surgen como una respuesta a las necesidades planteadas por los barrios populares, asentamientos y los mercados de las ciudades, principalmente Managua. Estos son atendidos por personas voluntarias, en su mayoría estudiantes de secundaria y madres vivanderas que ceden dos (2) horas de su tiempo para atenderlos. De igual manera el MED brindaba la capacitación y supervisión continua.

9.3.2. Programas no formales para adolescentes en condiciones de riesgo

Otros sujetos de atención fueron los púberes y adolescentes en circunstancias especialmente difíciles y de sectores populares a los cuales se dirigen programas preventivos como estrategia para sustraerlos de los riesgos en la calle. Con estos programas se toma la decisión administrativa de descentralizar el INSSBI, creando entonces Unidades Zonales para acercarse a los barrios populosos donde se presentaban con mayor frecuencia las denuncias de maltrato, abandono y orfandad. Para atender estos casos se crea la Dirección Tutelar de Menores que se ocupaba de los procesos de adopción. Esta Dirección daba un lugar importante a los procesos educativos a la familia y comunidad como componente de la educación preventiva.

9.3.3. Programas no-formales para los adultos

Tal y como se ha señalado, una nueva visión de la educación irrumpe con el desarrollo de la Cruzada Nacional de Alfabetización, que rompe con el mito de la educación formal y estándar, a partir de lo cual surgen una serie de alternativas no-formales para los adultos como los siguientes:

a) Los Colectivos de Educación Popular (CEP):

Se gestan en la Cruzada Nacional de Alfabetización (C.N.A.), a partir de las unidades alfabetizadoras, que fueron la célula básica de ese movimiento educativo. Se orientaron con mayor fuerza al área rural, (en 1981 el 87% de los Colectivos de Educación Popular (CEP) estaban en esas zonas) logrando incorporar a esos a 167,852 adultos, atendidos por 23,826 maestros populares.

Su metodología se articula en la C.N.A. sosteniendo los principios metodológicos:

- El conocimiento se origina con la practica y la reflexión y se orienta a la transformación de la realidad que nos rodea.
- El proceso de enseñanza aprendizaje es colectivo. La educación Popular de Adultos no se limita a enseñar o aprender sino que todos enseñan y aprenden mutuamente de forma solidaria.
- La educación como formadora de conciencia revolucionaria no se limita al CEP, sino que su espacio propio lo constituye la practica social y la organización popular con las cuales los CEP están en estrecha vinculación.

El abordaje metodológico plantea tres momentos:

- Partir de la realidad y de la propia experiencia.
- Aportar elementos que enriquezcan la comprensión de la realidad que nos rodea.

- Aplicar lo conocido a nuestra situación concreta.

El alto número de maestros populares con que operó el Programa que poseían un bajo nivel de escolaridad, exigían una estrategia sencilla, flexible y ágil.

El proceso educativo en esta modalidad no-formal, se desarrollaba alrededor de Centros de Interés, como la familia, el trabajo, la organizaciones de masas, la comunidad, la religión, entre algunos.

Con los CEP se alcanza a cubrir a aquellos adultos que por diferentes razones quieren o deben alfabetizarse y alcanzar cuatro grados de escolaridad, en el marco de la Batalla por el Cuarto Grado, a los que luego se les abren oportunidades para ingresar a los otros subsistemas para continuar estudios dentro del sistema formal.

Los CEP surgen como una alternativa de los Centros de Educación de Adultos (CEDA) que estaban fuertemente influidos por la rigidez de lo escolar y una escasa correspondencia con las necesidades educativas de los campesinos, además de su casi nula presencia en el área rural.

9.4. La educación no formal en Nicaragua en la década de los ochenta: aportes y problemas.

9.4.1. Aportes de la educación no-formal:

La apertura a la implementación de las modalidades no-formales en la década, permitieron el acceso a la educación a grandes sectores de la población que no le había sido posible integrarse al mismo por razones de distinta naturaleza, fuesen laborales, de distancia geográfica, domésticas y hasta de esquemas sobre la edad propicia para aprender. A la educación le acompañó una fuerte campaña de motivación para ingresar a la misma educación, respaldada por todos los medios de comunicación social.

En las modalidades no-formales es posible observar un amplio espacio a la participación al compromiso social, y a la creatividad para implementar y ajustar las propuestas educativas a las características de los sujetos. En toda esta dinámica es posible observar los siguientes rasgos:

- Calendarios y horarios flexibles.
- Participación comunitaria y organizada en la gestión de la educación.
- Educadores voluntarios.
- Discriminación positiva en favor de los más vulnerables.
- Requerimientos flexibles y ningún requerimiento en relación a la edad.
- Criterios flexibles en la evaluación y promoción.

- Organización interna de las unidades educativas con base a relaciones horizontales.
- Aprendizaje individualizado atendiendo el ritmo de aprendizaje individual.
- Contar con un clima favorable de opinión social y política.

Y quizás una de las características más relevantes es su vinculación e integración al sistema educativo nacional que le da una connotación de Sistema Único. La educación contó en ese periodo con una serie de elementos que le podrían brindar a mediano plazo las condiciones para una efectiva articulación en función de intereses sociales definidos.

9.4.2. Problemas de la educación no-formal:

En la medida que se vino ampliando la cobertura de los programas no-formales se fue requiriendo de mayor número de educadores (en los Preescolares) y de Maestros populares (en la Educación de Adultos), el nivel mínimo de escolaridad requerido para desempeñarse como tales se vino considerando de menor importancia en tanto los esfuerzos por la cobertura era lo más importante. De tal manera que para mediados de la década la calidad de esos programas se había deprimido.

En el caso de los preescolares no-formales, la visión formal de la educación del personal administrativo limitaba el adecuado desarrollo de los mismos, muchos de estos preescolares funcionaban en locales inadecuados y cuando compartían el local con otros niveles y modalidades, el ambiente sufrió deterioro, así como los niños que sufren agresiones voluntarias e involuntarias durante los recesos.

En otros casos los preescolares no lograron vincularse a la comunidad y organizaciones populares, lo que limitaba la captación de personal voluntario idóneo, y muy por el contrario se integraron personas descalificadas de otro nivel o modalidad.

La rotación, movilidad y éxodo de los maestros voluntarios que habían sido capacitados para desempeñarse en la modalidad, eran captados por otros niveles del sistema educativo mismo en la búsqueda de un trabajo remunerado.

La falta de mobiliario y materiales educativos fueron otros factores que vinieron obstaculizando el desarrollo de los Preescolares No-Formales.

En cuanto al Programa de Educación de Adultos, entre 1985 y 1986 que entra a un serio proceso de reflexión, estaba mostrando algunos elementos de desgaste y uno de ellos fue la baja escolaridad de los maestros populares, no se delimitaron los niveles mínimos de escolaridad para desempeñarse sino que quedaron tan abiertos que se perdió científicidad y calidad en el desarrollo del programa.

10. Equidad y educación

La lucha armada de la sociedad nicaragüense en contra del Gobierno de la Familia Somoza, no lo fue solamente porque tal régimen sociopolítico era un consolidado de robo, corrupción, violencia, tortura, persecución, cárcel y muerte, sino porque la formación social capitalista dependiente sobre la que estaba asentada, era por su propia naturaleza, un megaproceso generador de un modelo de relaciones sociales injusto e irracional, cuyo principal atributo, era producir inequidad, pobreza y miseria para la mayoría de la población del campo y las ciudades.

Por ello, a la hora del triunfo revolucionario se crean las posibilidades reales no sólo de destruir las bases del régimen político-militar somocista y su principal sustento la Guardia Nacional, sino que también cambiar la racionalidad de los mecanismos de reproducción del inequitativo sistema económico y social.

“La revolución sandinista desde su origen, -dicen Arrien y Mátus- en su Programa histórico y ya en el poder, siempre incluyó el trastocamiento profundo del sistema anterior con repercusiones directas y sustantivas en el orden económico, social y político (...) Lo importante es (era) que los medios de producción y las relaciones sociales, generen y aseguren la distribución equitativa y justa de los bienes y servicios a todos los nicaragüenses, superando la organización económica y social basada en la desigualdad, la dominación y la explotación tal a como sucedía anteriormente (...). En este sentido -concluyen los autores mencionados- la Reforma Agraria como estrategia para desarrollar un nuevo modelo de acumulación, la creación del área propiedad del pueblo para participar en condiciones favorables en las políticas de desarrollo, el fortalecimiento de las organizaciones de obreros y campesinos a través de sus sindicatos, la ampliación de la propiedad privada de pequeños y medianos productores, la generalización progresiva de la autogestión en cooperativas, empresas, unidades de producción para garantizar la participación efectiva de los trabajadores en los medios de producción, etc. constituyen elementos sustanciales de la estrategia económica sandinista”. (Arrien y Matus (Coords); 1989:208-209).

Es en ese contexto contradictorio, en salto dialéctico hacia adelante y en estado de superación y cambio de unas estructuras económicas inequitativas e irracionales, que se da el proceso educativo como la función social fundamental para acelerar el proceso de cambio, y para crear los mecanismos y las condiciones, para la reproducción y autodesarrollo del nuevo modelo de acumulación económico y social.

Por ello, porque la educación de los ochenta en Nicaragua, es parte consustancial de un proceso holístico de cambios a nivel de toda la estructura social capitalista dependiente, es que la misma, igual que todos los otros procesos, tiene un rumbo y una meta, tal es: alcanzar una sociedad de iguales, en donde cese la explotación y el dominio de unos hombres sobre otros hombres.

Ejemplos hay muchos:

- La Cruzada Nacional de Alfabetización se realizó entre marzo y agosto de 1980, para dotar a cerca de medio millón de hombres y mujeres mayores de 15 años que no sabían leer y escribir, del medio fundamental para acceder a los conocimientos, la ciencia, la técnica y la cultura universal.

De nada habría servido, confiscar a la Familia Somoza un millón seiscientas mil manzanas de tierra productiva y entregárselas a alrededor de cien mil familias campesinas, si conjuntamente a este acto de equidad y justicia, no se ofrecía a las mismas la oportunidad de acceder a la cultura letrada y a la ciencia y la técnica, con base en la cual, harían producir esa tierra ahora que era de ellos.

- La Consulta Nacional para definir Fines, Principios y Objetivos de la Nueva Educación, se realizó a inicios de 1981, para que la sociedad como un todo, a través de sus organizaciones, expresara por primera vez en la historia de América, como quería que fuese su educación.

La Sociología de la educación afirmaba, que por definición, la educación era la educación de las clases dominantes; que a través de ella garantizaban la reproducción de los mecanismos que defendían sus intereses, en tal sentido, si supuestamente lo que se buscaba construir era un Estado en el que, superando la dictadura de clase, estuvieren representados pluralista y democráticamente los intereses de todos los sectores sociales, hubiese resultado contradictorio, no preguntarle a esos sectores, como deseaban fuera ese mecanismo de reproducción social que era la educación.

- La expansión extraordinaria de la matrícula en los primeros cinco años (1979-1984); la gratuidad de la educación en todos los niveles y modalidades de la educación; la participación de estudiantes, maestros y padres de familia en

los Consejos Consultivos institucionales, zonales departamentales, regionales y en el Consejo Nacional de Educación; la Educación No Formal para niños adolescentes y adultos, en especial para la infancia rural de 0 a 6 años y para niños y adolescentes en situación de riesgo; los amplios programas de becas en el país y el extranjero para los hijos de los más pobres entre los pobres, son testimonios y ejemplos puntuales, de una voluntad por la democracia y la justicia a través de la educación en este período.

Desde el punto de vista de la equidad real, lo trascendental de la educación durante el decenio de los años ochenta, no lo fue tanto que el Gobierno de la Revolución, creara todos los medios y alternativas para que toda la población que necesitare y demandare educación tuviese la oportunidad de acceder a los servicios escolares, sino que lo especial fue, que esa población, no sólo pudo acceder a las aulas escolares, sino que ella participó directamente, en el proceso de pensar, planificar, organizar y ejecutar su propia educación.

El sociólogo argentino Carlos María Vilas (1984), explica este proceso así:

«La comunidad, como entidad abstracta y externa al proceso educativo, deja paso al pueblo como entidad concreta que diseña la nueva educación a partir de sus condiciones materiales de vida y de su participación efectiva en el proceso revolucionario. La delegación de la ejecución de algunos aspectos de la política educativa para salirle al paso a la falta de suficientes recursos disponibles por el Estado, o a las quejas de los sectores directamente involucrados, es superada por la apertura de todos los tramos y dimensiones del proceso educativo a la participación masiva y organizada del conjunto de las clases populares. Al igual que en otros ámbitos del proceso revolucionario, la educación va experimentando un cierto movimiento que podríamos llamar de desestatización, a medida que las organizaciones de masas van asumiendo una participación efectiva en sus diferentes aspectos. La sociedad toda deviene en sujeto activo del proceso educativo, y en la medida que se trata de un proceso educativo orientado por las propias clases populares, la educación se convierte progresivamente en un gigantesco proceso de auto-educación.

Tal vez el mejor testimonio de esta participación creciente de las masas en un proceso educativo de nuevo tipo, lo constituyen la Cruzada Nacional de Alfabetización y la Educación Popular de Adultos. De un total aproximado de 80,000 alfabetizadores, solamente unos 7,000 eran maestros de profesión; el resto consistía de estudiantes de segunda enseñanza y universitarios (unos 55,000), empleados públicos, amas de casa de barrios populares, obreros, etc.

En el caso de la Educación Popular de Adultos el panorama es similar: del total de 17,000 maestros populares que había a mediados de 1981, el 70% eran analfabetos antes del 19 de julio de 1979. Vale decir que de cada 10 maestros populares, 7 son recién alfabetizados, y por lo tanto pertenecen a los sectores más explotados y oprimidos de la sociedad. Otra característica del maestro popular consiste en que sus tareas como docentes no las desarrolla de manera profesional y al margen de las demás dimensiones de su vida cotidiana, sino integradas a ella». (*Vilas; 1984:369-370*).

SEGUNDA PARTE

LA REFORMA EDUCATIVA EN PROCESO

Introducción

El desarrollo y fortalecimiento de la educación nicaragüense, por estar profundamente vinculado a las transformaciones políticas, económicas y sociales del país, conlleva profundas y constantes transformaciones educativas. Es por esta razón que, la Reforma de la Educación, es consustancial al sistema educativo.

La Reforma Educativa se da a través de procesos largos y complejos que trascienden sus simples resultados aparentes. De esta forma, así como el desarrollo de una planta que vemos hoy, es el producto de un largo proceso en el que participaron muchos actores y circunstancias, estudiar el proceso de Reforma, requiere desentrañar los antecedentes que la sustentan y las circunstancias que la acompañan, pues en ellos reside la clave para interpretar buena parte de su contenido y tendencias.

Los cambios políticos drásticos ocurridos en el país desde de 1990 hasta la fecha, han propiciado condiciones para la ruptura con el escenario precedente y la construcción de una nueva etapa política, económica, social y educativa. Las dos administraciones políticas consecutivas que se producen a partir de 1990 hasta la fecha, aunque con sus propias especificidades, presentan la coherencia y articulación entre sí necesarias para que el proyecto de Reforma Educativa prosiga su camino. Esta Reforma emprendida bajo estos referentes, iniciada en sus primeros latidos con la subida al poder del gobierno de la Sra. Violeta de Chamorro en 1990, y continuada como proceso relativamente permanente y a veces intermitente, hasta estas fechas, será nuestro objeto de estudio en este capítulo.

Dos paradigmas educativos acabarán coexistiendo. El primero, de fuerte arraigo popular, aunque debilitado por las circunstancias políticas y económicas; el segundo, antípoda del primero, luchará por erradicar todo vestigio de la educación precedente. En suma, el legado histórico, aunque no visible, perdurará de alguna manera a lo largo del proceso de Reforma.

Varias *preguntas - ejes* dirigirán el enfoque vertebrador de las páginas que siguen, a saber:

- ¿Sobre qué bases se ha construido el edificio de la Reforma Educativa? ¿Qué espacio tiene en la Reforma Educativa la memoria histórica educativa acumulada?
- ¿Los pilares conceptuales y prácticos de la Reforma Educativa, muestran la capacidad endógena del país para responder a la necesidad del desarrollo nacional y global?
- ¿La Reforma Educativa emprendida comporta un esfuerzo sistémico compartido y participativo del Gobierno, la Sociedad Civil y los maestros y maestras como actores claves de la educación?
- ¿Las transformaciones educativas contemplan los distintos ámbitos, subsistemas, niveles y modalidades de la educación, en correlación con las demandas del desarrollo sostenible?
- ¿Responden los cambios educativos a una visión actualizada, amplia, sistémica y contextualizada de la educación?
- ¿Qué conceptualización subyace en las políticas y medidas tomadas por la Reforma en orden a afianzar la equidad, pertinencia, eficiencia y calidad de la educación?

1. Antecedentes de carácter endógeno y exógeno de la reforma educativa en proceso.

Introducción:

La Reforma Educativa encuentra en sus Antecedentes, fuentes de acopio de la experiencia acumulada, que darán sentido a las transformaciones de la educación. Estos Antecedentes representan la posibilidad de que la educación pueda transformarse, pudiendo provenir tanto del ámbito externo como del interno a la propia educación.

1.1. Antecedentes endógenos de la Reforma Educativa: Purificación y eliminación del modelo educativo precedente.

La Ruptura: Las elecciones nacionales del 25 de febrero de 1990, dieron un nuevo giro radical a la dinámica histórica del país. Múltiples y variados factores labraron lentamente esta decisión de cambio nacional, que sacudirían con fuerza las estructuras y logros alcanzados por la educación en el periodo precedente de la Revolución Popular Sandinista. La victoria de la nueva perspectiva, sacudió conciencias, valores y compromisos éticos de amplios sectores sociales y, particularmente, de los actores del sistema educativo nacional.

El nuevo relevo del Ministerio de Educación se dispuso a introducir cambios en el sistema educativo nacional, trazando un camino lento y complejo, emprendido con líneas que describirían un nuevo modelo de «*educación para la modernización*».

Esta etapa de la historia nacional presenta múltiples facetas que forjarán una cultura de exclusión, ruptura, pérdida de memoria histórica y negación de experiencias exitosas, cediendo espacio a la improvisación de nuevos estilos de gestión, marcados por grandes vacíos, vacilaciones y retrocesos.

El nuevo Gobierno encontró un proyecto educativo popular generalizado y bastante consolidado, con un personal afectado profundamente por el cambio, teniendo dificultades para comprender la naturaleza y funcionamiento de la institución educativa. Ello se constituirá en una regularidad característica de la

nueva administración. Por algún tiempo permanecerán la confusión, la falta de orientación y direccionalidad del sistema educativo.

Antecedentes de la Reforma: Los Antedecentes Dinámicos de la Reforma representan aquellas realizaciones de la administración precedente que fueron retomadas por la nueva administración como antesala de la Reforma.

En el documento oficial *«Lineamientos del Ministerio de Educación del nuevo Gobierno de Salvación Nacional»* (MED, 1990), se emitían orientaciones generales y difusas que ya prefiguraban un proyecto educativo nuevo, pero con el propósito de *«dar una profunda estocada a la educación anterior, con la intención de desacreditarla, desfigurarla y de eliminarla»* (Arrien, 1991). Y, aunque se reconocían algunos *«esfuerzos meritorios»*, particularmente en cuanto a la cobertura educativa alcanzada, se formulaba una dura crítica al modelo educativo precedente, por considerar que tal incremento en la cobertura, no contó con la calidad requerida. Se expresaba también que, *«el sistema entero se supeditó a los intereses de una élite partidista»*, lo que habría actuado como el mayor condicionante de la participación ciudadana en la educación.

El reduccionismo de este análisis, resume lo realizado en la etapa anterior como un *«deterioro»* de los indicadores educativos, sin tomar en consideración los indicadores positivos y los nuevos valores desarrollados. Carlos Tünnermann, afirmará al respecto que, es *“cierto que se cometieron errores... Pero tampoco cabe sobredimensionar la denuncia... y de ahí concluir que toda la educación fue sectarizada»*. (1992:153)

La raíz de esta gran ruptura la justificará el gobierno con otra ruptura llevada a cabo por el gobierno precedente : *« el divorcio... con elementos valiosos del propio legado cultural, occidental: hispánico, cristiano e indígena”*.

Queda así trazada una curva de inflexión rígida entre los dos períodos, desmontando paso a paso el edificio educativo construido. Se niegan, de esta forma, los antecedentes dinámicos explícitos que servirían de claros referentes para reconstruir y fortalecer el edificio educativo, lo que explica en gran medida la dificultad que las autoridades del Ministerio de Educación encontraron para identificar la línea directriz del nuevo modelo por construir. J. B. Arrien en el *«Diagnóstico de la Educación»* expresará que, *«la nueva administración procedió con mucha cautela, aparente timidez, lentitud y, en ocasiones, no demasiada capacidad técnico - pedagógica y administrativa»* (1996a: 95 - 96).

Diferentes medidas fueron tomadas, como expresión de total ruptura con el modelo educativo saliente: unas, menos compulsivas, como el relevo de perso-

nal de la sede central y de las delegaciones departamentales y municipales, la deslegitimación de todo aquello que recordara la etapa anterior y el discurso crítico y despectivo respecto al modelo educativo precedente. Otras medidas tuvieron un tono claramente revanchista, como la eliminación del Museo Nacional de la Alfabetización, el reciclaje de materiales didácticos, etc.

La tónica central de esta primera etapa, de falta de claridad e indefinición respecto a la educación por una parte, y por otra, la decisión y agresividad mostrada, devinieron en la parálisis del sistema educativo por un largo período. La política del silencio y de no tomar en cuenta a los maestros, encontraba fuerte respaldo en el clima nacional de polarización y desestabilización creado. Es en este escenario que se construye la concepción preliminar de la Reforma Educativa.

Entre los **antecedentes estáticos o implícitos** presentes, encontramos la tensión entre dos paradigmas educativos muy distintos: el nuevo, poco claro, acompañado más de una decisión política que técnica; y el viejo, encarnado fuertemente en las conciencias de gran parte de los actores de la educación. De esta forma, la cultura oficial marcada por nuevos propósitos y estereotipos, cobrará distancia con la cultura ideográfica de muchos actores educativos de vieja data.

El agotamiento de algunos aspectos del modelo educativo precedente, ya había propiciado propuestas de transformación en los contenidos y orientaciones curriculares de los distintos niveles educativos, lo que se constituye en antecedente implícito de las transformaciones posteriores.

Estos antecedentes estáticos, aunque acallados y reprimidos, hicieron presencia en el sistema, contribuyendo a modular levemente este doloroso proceso de quiebre entre el pasado y el presente. Educadores salientes del sistema educativo formal, se incorporarán a expresiones educativas no formales de la sociedad civil, constituyéndose en fuerte reserva moral y pedagógica de la educación.

1.2. Antecedentes exógenos de la Reforma Educativa

Las nuevas coordenadas políticas, sociales y económicas definidas, fijaron las reglas del juego fuertemente determinadas por el gobierno norteamericano, por los organismos multilaterales y las distintas fuerzas internacionales interesadas en el futuro del país. En definitiva, el impacto de la doctrina económica neoliberal primero, unida posteriormente a la fuerte corriente de la mundialización y modernización, se asentaron con fuerza hasta arraigar en el

país. Las puertas del país se abren así a las nuevas tendencias que, con notable énfasis, han sentado cátedra y determinado las nuevas políticas de desarrollo nacional y la educación.

• **El Banco Mundial y la AID:**

Para perfilar el modelo de desarrollo aparecen tempranamente en el sistema educativo el Banco Mundial y la USAID, quienes se constituyen en fuertes antecedentes y pilares de los futuros cambios educativos, a falta de una contraparte nacional con capacidad suficiente para emprender los nuevos cambios (Pérez, 1997).

En *versión flexible*, algunas organizaciones internacionales, mostraron capacidad para introducir al sistema educativo una corriente innovadora y modernizadora global necesaria, capaz de acoger el desarrollo del potencial e iniciativa nacional. Sin embargo, en *su versión dura*, otros organismos se impondrán con protagonismo y poder financiero, dando origen a un proyecto educativo cuya factura no se corresponde necesariamente con los pedidos del contexto nacional. Ante la negación de antecedentes endógenos, la educación quedará atrapada por la corriente globalizadora, sin iniciativa y propuestas propias.

Los antecedentes exógenos, en su *versión flexible*, propiciaron que la nueva administración atendiera las Declaraciones de las *Conferencias Mundiales* y de las *Cumbres Iberoamericanas* relacionadas con la educación.

• **El Proyecto Principal de Educación:**

Los planteamientos educativos del Proyecto Principal han sido renovados regularmente en las reuniones de Ministros de Educación de los países de América Latina y El Caribe (PROMEDLAC). Estos propósitos han tenido relativa influencia en el enfoque de la Reforma Educativa, aunque no fueron retomados explícitamente como antecedentes inspiradores.

• **La Declaración Mundial de Educación para Todos:**

Desde inicios de esta década, los países del mundo suscribieron la Declaración de Jomtien (Tailandia, 1990), auspiciada por el PNUD, UNESCO, UNICEF y el Banco Mundial, constituyéndose en hito histórico para el desarrollo de la educación. Sus propuestas fueron retomadas explícitamente como referentes por la nueva administración del Ministerio de Educación, aunque de manera tímida, con imprecisiones, lagunas y poca sistematicidad.

1.3. En conclusión

- La nueva dirección de la educación, en el marco de profundos cambios sociales, económicos y políticos, se constituye en foco de tensión, exclusión, polarización y ruptura. La riqueza histórica educativa acumulada es obviada y extirpada, por considerar la marcada por una ideología política partidaria, radicalmente opuesta a la nueva visión.
- La negación de antecedentes endógenos de tipo dinámico que nutrieran el nuevo escenario educativo, ubicaron al sistema educativo en un período de búsqueda estático, errático, de cambios compulsivos y sin direccionalidad.
- La ruptura con la visión social y educativa precedente, se acompaña de acciones de exclusión hacia aquellos funcionarios y maestros identificados con el enfoque de la educación de la etapa precedente. Se negaba así la posibilidad de gestar el nuevo paradigma a partir de los logros del paradigma anterior.
- Los antecedentes exógenos se constituyen en la fuente principal de las nuevas políticas de la Reforma Educativa, ante la falta de iniciativa de la nueva administración.
- El punto de inicio que prefigura la Reforma Educativa, se caracteriza por un enfoque y contenido no concertado con la sociedad.

2. Marco económico, político y social de la Reforma de la Educación: demandas del entorno nacional e internacional

La historia de la educación confirma que es inevitable la estrecha relación que guardan entre sí el desarrollo de los cambios políticos, sociales y económicos del país y las motivaciones del sistema educativo para emprender su reforma. Difícilmente encuentra sentido y factibilidad la reforma de la educación pensada al margen de la dinámica de cambios nacionales, como tampoco puede esperarse que, la reforma de la educación, pueda provocar la reforma social. La relación dialéctica en ambas vías es condición necesaria para su éxito.

Es por esta razón que, el análisis de la Reforma Educativa, debe formularse sobre la base del conocimiento de las tensiones del entorno internacional y nacional que la condicionan.

2.1. El contexto regional

La *Iniciativa de las Américas*, propuesta por el Ex Presidente Bush (Junio, 1990), se concretó para Centroamérica en la Asociación para el Desarrollo y la Democracia y en el Programa de Asistencia Económica para Centroamérica (PAECA). En la «*Declaración de Esquipulas*» del 25 de mayo de 1986, ya la preocupación de los Presidentes centroamericanos se centraba en realizar «*esfuerzos de entendimiento y cooperación con mecanismos institucionales que permitan fortalecer el diálogo, el desarrollo conjunto, la democracia y el pluralismo*» (Presidentes Centroamericanos, 1986: 18). La paz es vista como la concreción de un «*auténtico proceso democrático*» y como fruto del «*derecho de todas las naciones a determinar libremente, y sin injerencias externas de ninguna clase, su modelo económico, político y social...*» (Presidentes Centroamericanos, 1996: 18).

En el «*Acuerdo de Paz de Esquipulas II*» del 7 de agosto de 1987, los Presidentes centroamericanos dejaron claro que, la consolidación de la democracia implicaba «*la creación de un sistema de bienestar y justicia económica y social*» (Presidentes Centroamericanos, 1986: 28). El «*Tratado Constitutivo*

del Parlamento Centroamericano y otras Instancias Políticas», el 2 de octubre de 1987, estableció la urgencia de impulsar y orientar los procesos de integración y cooperación entre los países involucrados. En *el Protocolo de Tegucigalpa a la «Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (1991)*, los Presidentes se proponen integrar a Centroamérica como «*Región de Paz, Libertad, Democracia y Desarrollo*»

La corriente regional irá configurándose con rasgos neoliberales que infundirán su peso y direccionalidad al proyecto nacional nicaragüense, con las características siguientes: se trata de un fenómeno continental adscrito al proceso de democratización reciente; es patrocinado por los organismos multilaterales y los Estados Unidos, aboga por la reducción del Estado, la eliminación de subsidios, la privatización de empresas estatales y el ajuste de los desequilibrios macroeconómico. De alguna forma, el proyecto fortalece las incongruencias económicas internas del país, generando nuevos obstáculos al desarrollo.

En la medida que la educación lograra aprovechar las sinergias favorables que se le presentaban y potenciar al máximo la oportunidad de dinamizar el caudal técnico - pedagógico acumulado, se ubicará de mejor manera para aprovechar, de un lado, las propuestas exitosas de la globalización, y por otro, para hacer frente con creatividad e iniciativa a sus imposiciones.

2.2. Marco Social y Económico del país:

Nicaragua, país de niños, adolescentes y mujeres, tiene una población de 4,139.486 habitantes (INEC, 1995), un ritmo anual de crecimiento de 2.9%, con una tasa global de fecundidad de 4.4 hijos por mujer y un promedio de 5.67 miembros por familia (INEC, 1993). La mayor proporción de su población (30%) la constituyen los menores de 18 años, siendo mayoría en ella los menores de 10 años.

El 52% de los nicaragüenses viven en la ciudad, previéndose para el año 2000 un incremento de hasta el 62%, lo que amerita la previsión de políticas pertinentes. Los conflictos bélicos, políticos y naturales, unidos a problemas estructurales de la sociedad, han provocado desbalances con claro predominio de sectores de poder sobre las mayorías empobrecidas.

A partir de la toma de posesión del Gobierno de la UNO, una nueva agenda gubernamental dedicará todo su empeño a desmontar totalmente la estructura y avances de la etapa anterior en todos los órdenes de la economía, la producción, los servicios y a nivel social, presentando como alternativa al mercado,

como principio y dinámica suprema, la liberalización y apertura del mercado interno y, a nivel regional, la privatización y eliminación de subsidios y las políticas de ajuste con fuerte impacto social.

Según documentación oficial del Gobierno (1996b), para 1990, el PIB había retrocedido al de los años 40, la hiperinflación ascendió hasta 7.000%, la deuda externa a 11.000 millones de dólares, con un déficit del sector público de 45%, una reducción de las exportaciones hasta un 50% con respecto al año 1980, el incremento del desempleo y aumento de la pobreza hasta en un 78%.

La cooperación externa, en este período, fue fundamental para el sostenimiento de estas políticas, la hiperinflación decreció hasta un 11.1% en 1995, operándose un incremento en el PIB de 3.3% en 1994 y de 4.2% en 1995.

El consumo público (gastos en servicios sociales) disminuyó en 1991 un 35%, mientras que el consumo privado (capacidad adquisitiva de las capas altas) ascendió un 33% (NITLAPAN, 1996).

Cuadro No. 13
Gasto Social (millones \$)

1990-1994

Año/concepto	1990	1991	1992	1993	1994
Gasto Total	545.3	1999.3	2620.6	2939.9	2790.4
Gasto Social/PIB	10.9	10.2	10.2	10.6	9.7
Servicios Sociales	171.1	760.3	953.2	1175.2	1254.3
MED	79.3	360.0	431.5	486.9	541.0
MINSA	77.8	314.0	383.0	441.0	532.9

Fuente: Gobierno de Nicaragua

El gasto social ha sufrido un decremento progresivo desde un 10.9% en 1990 hasta un 9.7% en 1994, aún teniendo en cuenta que el presupuesto total se incrementó desde 545.3 millones de dólares hasta 2790.4 millones en 1994. La brecha comercial de \$ 2,013 millones (1990-1993) pudo ser cubierta gracias a una excepcional ayuda externa, que fue mal utilizada. El país no logró, en esta etapa, reactivar la economía interna, reduciendo el financiamiento a la producción e incrementándose la tasa de desempleo del 16.6% (1992) al 20% (1993). El modelo económico del país quedaba así en franca dependencia de la ayuda externa.

En la segunda etapa de este período se aprecia con claridad: un leve crecimiento del PIB, ubicándose el máximo PIB en el sector Comercio, prácticamente a la par de la Agricultura, el crecimiento en las Exportaciones, la recuperación progresiva del equilibrio en la balanza comercial y un gasto orientado a beneficiar al sector privado en detrimento del sector público. Continúa, en consecuencia, con mucha claridad, la línea conductora del modelo socioeconómico montado en la etapa del quinquenio 90-95.

Cuadro No. 14

Producto interno bruto (PIB)
1994-1997

Nº Año/concepto	1994	1997
1 Producto Interno Bruto(95)	4.5%	6.7%
2 Producto Interno Bruto Sector Comercio (Máximo)	24.3%	23%
3 Producto Interno Bruto Sector Agricultura.	22.7%	24.8%
4 Crecimiento Poblacional.	3.3%	3.0%
5 Exportaciones.	19%	30%
6 Balanza Comercial.	23.4%	15%

Elaboración propia a partir de cifras oficiales. Gobierno de Nicaragua: 1996

El 3 de marzo de 1991, el Gobierno puso en marcha el segundo Programa de Estabilización Macroeconómica y de Ajuste Estructural. En junio de 1994 se suscribió con el Fondo Monetario Internacional, el Programa “Servicio Financiero Reforzado de Ajuste Estructural”, en cuyo marco el Estado se redujo de 109,200 empleados en 1990, a 24,200 a finales de 1994, significando este proceso una disminución del empleo de 78,000 puestos a 2,300 a finales de 1994. El actual modelo económico ha beneficiado a un reducido grupo de empresarios, banqueros y comerciantes.

Según datos del Ministerio del Trabajo, en 1995, el desempleo disminuyó de 20.7 (1994) a 18.2% en 1995, que sumado al total de habitantes en el subempleo, da un índice de desempleo del 53.2%, situación que se agrava aún más para las mujeres. El Gobierno requiere abrir 70.000 nuevos puestos al año y 200.000 nuevos puestos adicionales para absorber el desempleo abierto. La pérdida de poder adquisitivo del salario es cada día mayor, con un deterioro acumulado de más del 15.6% con relación al promedio de 1990.

Las elecciones realizadas el 20 de octubre de 1996, ceden el poder con escaso margen respecto al Frente Sandinista, a la Alianza Liberal, tras un proceso de votación lleno de incoherencias e inconsistencias que le restaron credibilidad y legitimidad a los resultados.

El Gobierno del Dr. Arnoldo Alemán, al asumir la presidencia, encontró logros sustanciales pero muy limitados para retos tan grandes como la reconstrucción nacional y el combate a la creciente pobreza. Los principales problemas que hereda el nuevo gobierno están referidos al: carácter patrimonialista del Estado, ineficiencia legal y administrativa, cercenamiento del aparato estatal, crisis institucional sin consolidación democrática y crisis de soberanía ante la tutela del FMI, el BM y el BID y crisis social.

2.3. En Conclusión:

- Los esfuerzos centroamericanos y regionales por hacer realidad la integración de los países, han resultado insuficientes y están marcados por la corriente neoliberal y la lógica que impone la globalización. Sus recursos reglamentarios y normativos de integración requieren desburocratizarse y hacerse efectivos.
- El nuevo marco político - social del país pone en juego un nuevo enfoque de la vida, la economía, los valores y la educación, regidos por los parámetros del libre mercado y la competencia.
- Las políticas de los gobiernos de esta etapa 1990-1997 han provocado fuertes tensiones políticas y sociales en amplios sectores del país, restringiendo las oportunidades sociales e incrementando los índices de desempleo, desnutrición y pobreza.
- La nueva lógica económica y social no responde a una propuesta concertada de nación y se identifica mecánicamente con el modelo neoliberal con escaso nivel de autonomía e iniciativa. Al país pareciera estarle reservado, en la nueva distribución del trabajo global, el rol que le asignen los intereses del mercado internacional, por lo que el modelo de Reforma Educativa servirá de plataforma ideológica y axiológica.
- Los elevados índices de pobreza, desempleo, desnutrición y polarización demandan un modelo de Reforma Educativa plenamente identificado con este escenario.

3. Concepción global, estrategias y plan del proceso de Reforma de la Educación

Examinaremos a continuación la concepción global prevaleciente en la Reforma Educativa, los principios que la sustentan, las estrategias que preparan su concreción, los planes que la concretan y hasta qué punto tal concepción y estrategia incorpora las sensibilidades educativas vinculadas a la Globalización, el Enfoque de Género, la Pobreza y el Medio Ambiente.

Partimos de la hipótesis de que, tanto los principios como la estrategia del nuevo modelo educativo, se fraguan lentamente y en etapas, siempre dentro del marco de la concepción programática neoliberal y en total coherencia con una perspectiva funcionalista y sectorialista.

3.1. Concepción de la Reforma Educativa:

a) Principios de la Nueva Educación

La Reforma Educativa contó, en su inicio, con algunos referentes conceptuales muy generales eslabonados con el perfil socioeconómico implantado, que irán tomando forma gradualmente, traduciéndose en políticas y medidas de Reforma Educativa, las que quedarán encerradas en todo momento, en el marco del destino trazado por las políticas neoliberales impuestas al país.

Uno de los rasgos característicos del proceso de Reforma Educativa que nos ocupa, es precisamente su falta de claridad en la concepción y direccionalidad del modelo educativo. En los *Lineamientos del Ministerio de Educación del Gobierno de Salvación Nacional (MED, 1990)*, en forma vaga, se configura el proyecto educativo, constituyéndose en la “*carta magna*” de la educación para la década. Se crea así uno de los ejes del nuevo modelo educativo, el «*enfoque humanista de la educación*», ya que ésta «*no puede concebirse como una mera herramienta de producción y olvidar aspectos fundamentales de la formación integral...*». Esta visión se fundamentará en el Título VII de la Constitución

Política promulgada en enero de 1987, y que integra los «Fines, Objetivos y Principios Generales de la Nueva Educación» del gobierno sandinista.

La concepción educativa del nuevo gobierno entra en escena con principios generales (MED, 1990), debilidades intrínsecas y mucha distancia en su puesta en práctica. Estos principios se refieren a:

- El «*rescate del verdadero sentido de la formación plena e integral*», por cuanto se parte de que, la educación anterior, más que formar, deformó. De este principio se derivará la necesidad de una educación humanizante, respetuosa de la dignidad y promotora del desarrollo pleno. El desarrollo de la conciencia crítica requerirá, según este enfoque, la formación de criterios no distorsionados por las ideologías.
- Se propone «*educar para la democracia y la paz*», trilogía rectora en una circunstancia de postguerra y cambio radical político y económico.
- Una *Educación para el Desarrollo*, contribuyendo a la formación de «*individuos competentes, dispuestos y acostumbrados a utilizar al máximo razonable sus talentos naturales en beneficio del desarrollo y transformación del país*». Este carácter del desarrollo, sin embargo, no aparece unido inseparablemente con el carácter humano vinculado a la justicia y la equidad, de forma que sobrepase el carácter reduccionista del mero «*crecimiento económico*».
- *Educación para la Familia*, es también un principio fundamental de la nueva concepción educativa, como reactivo a la experiencia precedente. La familia es vista, en consecuencia, como la célula formadora por excelencia, de cuya salud depende la salud de la sociedad. La nueva educación será laica, pero con valores de inspiración cristiana. Esta *inspiración cristiana - católica* de la nueva educación, ya en el correr de los cambios educativos, se constituirá en uno de los ejes fundamentales de los cambios curriculares.

Nadie objetaría estos principios ampliamente aceptados en el mundo, pues proporcionan a la educación una imagen atractiva. El problema se ubica en cómo crear el contexto económico - social de un proyecto de desarrollo que haga posible su plena realización. De no identificar y encontrar los medios para hacer realidad estos principios, los mismos podrían quedar en el marco de la intencionalidad y del imaginario.

Gran mayoría de las personas consultadas (64%) considera que, la direccionalidad y enfoque de la Reforma Educativa, fueron suficientemente definidos, aunque desprovistos de un carácter nacional.

b) Concepción global de la Reforma, respecto a: Las Demandas de Niñas y Mujeres, los Procesos de Globalización de la Economía, la Situación de Pobreza de amplios sectores de la población y la Protección y Desarrollo del Medio Ambiente

Es especialmente relevante analizar los puntos claves que configuran y hacen pertinente la Reforma de la Educación con relación a las *nuevas sensibilidades y vulnerabilidades* que presenta el país. Nuevas sensibilidades educativas han ingresado al proceso de Reforma, aunque, como veremos, con carácter formal, desprovistas de arraigo e integralidad.

• Concepción sobre los procesos de la Globalización:

El ingreso de Nicaragua a la década de los 90, está marcada por fuertes cambios y tensiones políticas y sociales prolongadas. El recurso a la violencia y la intolerancia prevalecen, en la práctica, sobre las virtudes del diálogo y la tolerancia.

Los *Lineamientos de la Educación* (MED, 1990) para el nuevo período, reconocen que Nicaragua «*entra debilitada a un mundo competitivo y difícil...en continua revolución tecnológica*». Los esquemas productivos tradicionales y la «*protección de ineficientes industrias nacionales*» ya no pueden asegurar la prosperidad nacional. El «*imperativo vital*» para la nueva época se cifra, en producir «*para el mercado mundial en condiciones de relativa libre competencia internacional, mejores y nuevos productos...o quedar a la zaga, condenada al empobrecimiento relativo, y quizás absoluto, de su población*».

Como podrá verse, el fenómeno de la globalización no es visto integralmente, por lo que queda reducido a su dimensión tecnológica. La nueva educación se propone, en consecuencia, desarrollar en los educandos una «*cultura científica y tecnológica*» que les permita apropiarse creativamente de los avances de la Ciencia y la Tecnología en beneficio del desarrollo del país (Ugalde, 1995). Queda limitada así la posibilidad de un modelo de desarrollo, capaz de potenciar capacidades endógenas, perdiendo de vista el valor central que la educación debe desempeñar para crear capacidades humanas para un proyecto de desarrollo integral. Asistimos, así, a una perspectiva instrumentalista de la globalización, con marcada visión economicista del desarrollo.

La Transformación Curricular no hace referencias a la globalización, siendo ésta aplicada bajo el enfoque presentando por el «*Decálogo del Desarrollo*» (Mavila, 1993), documento asumido oficialmente como eje de la política de la

Reforma Educativa. Su lógica fundamenta el modelo de desarrollo en el “orden, limpieza, puntualidad, responsabilidad, el ser honrados, el ahorro y los deseos de superación, respeto al derecho de los demás y de las leyes», enmascarando así las causas estructurales del subdesarrollo. Al respecto, el 60% de los actores consultados (ESRE, 1997) consideran también que, la Reforma Educativa, no responde a las exigencias de la globalización.

• **Sobre la situación de pobreza de amplios sectores de la población**

El Plan del Gobierno relacionado con la *Política Social* (Gobierno de Nicaragua, 1993), contiene algunas políticas con carácter intersectorial, dirigidas a disminuir la pobreza crítica y extrema, ubicando como grupos priorizados a las mujeres en reproducción, los niños y niñas menores de 12 años y otros grupos vulnerables. Ante este esfuerzo, se reconoce la necesidad de adecuar el sistema educativo a las necesidades del contexto.

En los documentos oficiales relativos a la Reforma de la Educación, el tema de la pobreza no es abordado como preocupación de primer orden. Se establecen (MED, 1992) algunas medidas compensatorias nutricionales, mediante los programas de “*el vaso de leche y la galleta nutritiva*”. Ello no obstante, prevalece un enfoque funcionalista.

Buena parte (72.6%) de las personas consultadas (ESRE, 1997) consideran que, la Reforma Educativa, no responde a la situación de pobreza que impera en el país. Predomina una *visión internalista*, al respecto, pues no incorpora elementos del Plan Estratégico de Desarrollo gubernamental (1996).

• **Respecto a las demandas de las niñas y mujeres:**

El estudio del enfoque de género, reviste singular relevancia para un país con una mayoría de mujeres y presupuestos culturales de género tradicionales. Si el desarrollo sostenible debe basarse en relaciones humanas sostenibles (Gorostiaga, 1997), especialmente para la mujer, entonces, los esfuerzos realizados por afirmar relaciones equilibradas de género, resultan insuficientes.

La distribución de la tierra recae mayoritariamente en los varones, aunque es de notarse que, desde 1990 a esta parte, ha mejorado esta relación desde un 11.6% hasta para 33.3% (INIM, 1996). La presencia en cargos públicos de hombres es del 59% , mientras que para la mujer, de un 42%.

En el terreno educativo, los maestros y maestras son, por una parte, un potencial reproductor de estereotipos sexistas tradicionales, pero también pueden desarrollar cambios significativos en el tratamiento de género. Los planes de

formación docente inciden con mayor fuerza en transmitir valores tradicionales, con poco impacto en la capacidad crítica sobre la cultura convencional. M. Lagarde (1993), dirigiéndose a maestras nicaragüenses, lo expresa así: «*nosotras mismas contribuimos a negativizar o a volver invisibles a las mujeres, cuando exaltamos permanentemente las historias oficiales, cuando no analizamos porqué la situación de la mujer está como está*». (Lagarde, 1992:23).

La transformación curricular cuenta, entre sus nuevas sensibilidades («ejes transversales»), la «*Formación para la Familia*» y el «*Enfoque Integral de Género*». En este orden E. Solórzano (1992), Asesora en Valores del Ministerio de Educación durante una etapa de la Reforma Educativa, rechaza la tesis que entiende al hombre y la mujer con iguales roles en la sociedad. En contraste con esta visión, «*cada vez más mujeres sintetizan habilidades, destrezas, capacidades, y realizan actividades antes tabuadas y desagregadas por sexo*» (Lagarde, 1997:7)

El enfoque oficial coincide con el de la Iglesia Católica (Encíclica «*Familiaris Consortio*»), pues se debe «*educar buscando cómo se valore el trabajo de la mujer en la casa*» (Solórzano, 1992) y promover la «*complementariedad de los sexos*» (Belli et al., 1995). El «*Diagnóstico Situacional 1990-1996, Proyección y Participación de la Mujer en la Educación*» (MED, 1996e), deja clara la participación de la mujer en la Reforma, sin enfocar los aspectos cualitativos desde una perspectiva de género.

Un análisis realizado en una muestra de planes de estudio, programas y textos escolares permite concluir, en concordancia con otros estudios y experiencias (Wasmann, 1994; Castillo, 1997), que aún prevalece en estos contenidos: centración sobre el «*protagonismo masculino*», la «*violencia institucionalizada contra la mujer*» y la «*oposición institucional al desarrollo integral de la mujer*». En el sentir de la Comisión de la Mujer (CGTEN-ANDEN, 1997), los maestros y maestras, se convierten en factor multiplicador de la frustración y pasividad y de aprendizajes para la sumisión de niñas y adolescentes. Buena parte (62%) de los maestros consultados (ESRE, 1997), confirman que, el enfoque de género, ha sido integrado parcialmente en los contenidos curriculares.

En general, la introducción de esta nueva «sensibilidad» pedagógica en el curriculum, aunque supone un gran esfuerzo, no es acompañada de un enfoque integral y un proceso formativo coherente. De hecho, la formación inicial y permanente de los maestros y maestras, no se orienta hacia una «*pedagogía del género*».

• El Medio Ambiente:

La visión antropocéntrica del mundo, ha privilegiado el dominio del hombre sobre la naturaleza, llegando a considerar sus recursos como inagotables, habiéndose desencadenado en consecuencia, graves alteraciones ecológicas, que obligan a reaccionar con una nueva epistemología ambiental.

Entre múltiples eslabones de este gran esfuerzo por asumir la Educación Ambiental, se encuentran la Primera y Segunda Reunión Regional del Caribe de Educadores Ambientales (La Habana, 1994 y 1995), el Congreso Latinoamericano de Educación Ambiental (Sao Paulo, 1995) y la Reunión sobre Gestión de Programas de Educación y Comunicación para el Ambiente y el Desarrollo en América Latina (Quito, 1995). En este contexto, *la Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible* (1994), sirve de base a la *Cumbre Ecológica Centroamericana para el Desarrollo Sostenible* (Managua, 1994), foco principal de políticas y acciones centroamericanas.

Sobre esta base, las instituciones nacionales y la sociedad civil han impulsado una estrategia nacional de educación ambiental. *La Comisión Nacional de Educación Ambiental* integra al Ministerio de Educación y está dirigida a capitalizar las condiciones favorables que existen en la sociedad (Lara, 1995) en favor de la educación ambiental. *La Ley General del Medio Ambiente y los Recursos Naturales* (Ley 217, marzo, 1996) y su respectivo Reglamento (Decreto 9-96; Julio, 1996), ofrecen el marco legal correspondiente.

De una visión sobre los problemas ambientales de tipo «conservacionista», se amplía el horizonte a una *visión multidimensional*, aunque la frágil disposición gubernamental y la desarticulación de las políticas, no favorecen una postura coherente en la educación. Los esfuerzos del Ministerio de Educación, en este sentido, por ubicar en el curriculum como «*eje transversal*» esta «*nueva sensibilidad*» de la educación (MED, 1992a y 1992c), reflejan un avance cualitativo, aunque no se logra un *enfoque multidisciplinario y multidimensional*. Este esfuerzo innovador, aún no ha logrado sistematizarse más allá de su aspecto formal. En plena coincidencia con lo expresado, para el 63.4% de las personas consultadas (ESRE, 1997), el Medio Ambiente no ha sido plenamente incorporado en la Reforma Educativa.

3.2. Estrategia prevista para el proceso de la Reforma Educativa

Tres grandes Etapas pueden ser consideradas en este proceso de construcción del nuevo proyecto educativo:

3.2.1. Etapa de Filtración y Eliminación de la Educación anterior (1990 - 1991):

Los Principios educativos (MED, 1990) daban pie a la definición de una Política y Estrategia global, que marcaran el trayecto del desarrollo educativo siguiente. En este orden, la Transformación Curricular se constituyó en uno de los tres grandes objetivos del Ministerio de Educación y en el punto central de su política educativa. La enorme complejidad que encierra esta tarea, por la consiguiente capacidad técnico - política que requiere, ayudará a entender las dilaciones, dificultades y debilidades que tuvo en su desarrollo.

La Transformación Curricular se convertirá en el centro de gravedad de todas las acciones emprendidas por la institución educativa, del que se derivarán los cambios concebidos para transformar la enseñanza y los aprendizajes. Esta prefiguración, sin embargo, no logra adentrarse aún en la concepción, diseño y organización, los que lograrán madurar hasta dos años después.

Es por esta razón, que se reforman algunas áreas consideradas estratégicas para eliminar o reformar ciertas asignaturas y añadir otras consideradas como priorizadas. En el trayecto, todos los libros de texto serán sustituidos.

La Transformación Curricular no será nada fácil concretarla para el Ministerio de Educación en los años siguientes. Sucesivos intentos, vacíos, indefiniciones, temores, pruebas de “*ensayo - error*” y desacuerdos en la concepción del curriculum, encontrarán, después de tres años, el camino más expedito. Algunos pasos definen la gran empresa de transformar el Currículum:

- ***Revisión y eliminación de contenidos educativos:***

Urgía la necesidad de filtrar los contenidos políticos y la propaganda ideológica de programas y textos escolares, aunque con el tiempo, también se achacará a la educación de esta década, un marcado sello ideológico con distinta orientación. Esta empresa contó con amplio financiamiento de la AID (cerca de 15 millones de dólares), dejando al paso algunos principios pedagógicos y curriculares fundamentales. Se convierten los textos, de esta forma, en *pieza clave* de la nueva política educativa y de ruptura con la educación anterior.

- ***Liberalización académica:***

Con el pretexto de superar la poca flexibilidad de los planes, programas y textos de la educación heredada, se proclama la liberalización académica concretada en la “*eliminación del texto único y del indoctrinamiento*”. Este hecho innovador, estará marcado también por la intransigencia ideológica, que no facilitará la creatividad esperada.

• **Dignificación del Magisterio:**

Toda transformación educativa tiene mayores perspectivas de éxito, si logra configurar y aplicar una política social, salarial y profesional con respecto a los maestros. Con esta lógica se aboga por ampliar considerablemente el presupuesto de la educación y promover la estabilidad del magisterio, lo que contravendrá la práctica posterior.

• **Elevar el Rendimiento Académico:**

Los países latinoamericanos reconocieron en la década de los 80 que las condiciones de deterioro económico, influenciaron negativamente la calidad y resultados de la educación (Arrien, 1991). El MED, retoma este mismo análisis, aunque hace recaer la causa del deterioro en la *«politización y sectarismo»* protagonizados por el FSLN en la educación. Se establecen, por ello, los *«estímulos para elevar el rendimiento académico»* de parte del profesorado y el estudiantado.

• **La Democratización y mayor rol de los padres de familia:**

El valor decisivo que se otorga a la educación para la familia con la puesta en práctica posteriormente de la autonomía escolar, fundamenta la política y estrategia global de la *democratización y mayor rol de los padres de familia* en la educación.

El MED se propone *«lanzar una consulta nacional con el fin de determinar criterios y aportes que contribuyan a definir el tipo de educación que se debe impulsar en Nicaragua»* (MED, 1990), lo que no se logró concretar. Por ello, las transformaciones sucesivas, serán concebidas y planificadas por grupos selectos de autoridades y técnicos, relegando a los actores de la educación a simples usuarios de los cambios (Lucio, 1996d).

• **Áreas claves de la nueva educación:**

El MED se propone *«la expansión de áreas prioritarias»*, que en la etapa anterior también habían sido consideradas claves: *la Alfabetización, Cobertura de la Educación Básica y Preescolar, Educación Técnica y Vocacional, Educación Bilingüe e Intercultural y Educación de Adultos*.

Esta política, pretendía emular implícitamente algunas de las áreas más desarrolladas y prestigiadas internacionalmente en la etapa revolucionaria (Analfabetismo, Educación de Adultos), aunque en el terreno se traducirá en contradicciones y desbalances para la Educación de Adultos y la Alfabetización, mientras en otras áreas se alcanzaría notable expansión. La Educación Técnica y Vocacional conformará, a partir del año 1991, un nuevo subsistema

independiente del Ministerio de Educación integrado por el Instituto Nacional Tecnológico (INATEC).

En el camino surgirá un nuevo eje: la *Educación Fundamental* (primeros cuatro grados de Primaria), estrechamente vinculado con la perspectiva neoliberal de los organismos que financiarán la Reforma Educativa.

• **El apoyo a la Educación Privada:**

En coincidencia con el nuevo modelo económico - social, del que la privatización es su estrategia fundamental, el Ministerio de Educación se propone «descentralizar la enseñanza, repartir la pesada carga financiera y administrativa de proporcionar educación a todos, fomentar el pluralismo educativo, abrir mayores opciones al pueblo y democratizar la enseñanza» (MED, 1990). Esta política de privatización, ha favorecido la ampliación del mapa educativo del país en todos sus niveles, concentrándose particularmente en las áreas de preescolar y de la Educación Superior.

• **La Educación Bilingüe-Intercultural:**

El carácter multiétnico de Nicaragua, justifica una política educativa para las regiones de la Costa Atlántica, en la que «se buscará la participación directa de líderes y representantes de las comunidades indígenas y la forma de articular el rescate, preservación y desarrollo de sus respectivas lenguas» (MED, 1990). En la práctica, esta política, no ha concretado aspectos curriculares fundamentales. A este respecto, la «Propuesta de un Modelo Educativo Descentralizado para la RAAN y la RAAS» y el «Plan 1997 de apoyo a la Educación Intercultural Bilingüe de las Regiones Autónomas de la Costa del Caribe de Nicaragua», presentados al Ministerio de Educación por los Consejos Regionales Autónomos (1996 y 1997), ponen de relieve estas inconsistencias, a la vez que formulan nuevas propuestas aún no tomadas en consideración por parte del Ministerio de Educación.

En resumen, los grandes *Ejes Dinamizadores* de esta etapa se reducen a:

- *Borrar la conceptualización y filosofía que sustentaron la Reforma Educativa emprendida por el sistema educativo precedente.*
- *Servir de sustento al nuevo proyecto económico.*

Estos ejes son apuntalados por el Congreso Nacional de «Educación con Todos y para Todos», mediante la definición de *Prioridades Educativas*. La experiencia de la Consulta Educativa Nacional, realizada en los años 1981-1982, a partir de la que se definieron los «Fines, Objetivos y Principios de la Educación de la Revolución», abrió el camino a la nueva experiencia de con-

sulta. En el Congreso, se buscaba el respaldo social para la elaboración del nuevo proyecto educativo y contó con amplia participación de las estructuras del Ministerio de Educación, no así de la sociedad civil. Aprobó el marco filosófico y la política educativa, resaltó con gran peso los valores éticos, morales, cívicos y sociales de la formación y planteó líneas de acción sobre el currículum. Este ejercicio participativo y de consulta favoreció: la derivación del Plan de Desarrollo Educativo para el año 1992 y la creación del *Consejo Nacional de Educación*, instalado en marzo de 1992.

3.2.2. Etapa de Construcción del Proyecto Educativo

Los primeros años (1990-1991), la nueva administración educativa se centró en eliminar los «obstáculos» para la definición de un Proyecto Educativo con perfil propio. De 1992 a 1993, no sólo se fortalecen algunos aspectos aún incipientes, sino que se incorporan nuevos pilares que darán mayor sostenibilidad al proyecto. Varios pasos, no siempre bien estructurados, contribuyen a configurar esta etapa:

- **Definición de Estrategias de Desarrollo Educativo-1992, antesala y base de la Reforma Educativa:**

Tras dos años de intentos por concretar en líneas operativas los Principios, Políticas y Prioridades, el MED conforma un Plan de Desarrollo Educativo para el año 1992, en el que se propone seis objetivos, con sus metas y acciones correspondientes, casi todos centrados en los primeros cuatro grados de primaria: el mejoramiento de la *Eficiencia de la Educación Primaria* aumentando los niveles de retención y promoción escolar, la *Capacitación de Maestros*, *Adecuar el Currículum* de Preescolar y de los cuatro primeros grados de primaria, fortalecer la *Capacidad Administrativa Institucional*, mejorar progresivamente la *Infraestructura Escolar*, reducir el *Analfabetismo* y mejorar los *Programas de Educación de Adultos*.

- **La Política de Transformación Curricular:**

La construcción del proyecto educativo dispondrá de la política de transformación curricular como su nutriente fundamental, ya que concentra la concepción educativa y pedagógica y la visión antropológica y social en perspectiva. En 1992 se aprueba la política de transformación curricular con mucha timidez y aparente inseguridad, lo que tuvo notable influencia en el proceso de implementación de esta política.

• Referente en las Políticas del Gobierno respecto al Sector Social:

La definición del Gobierno de una política educativa (Gobierno de Nicaragua, 1993), en el marco de la política social, contribuyó notablemente a la construcción del Proyecto Educativo de más largo plazo. Sin embargo, ha sido una tónica del Ministerio de Educación, la elaboración de políticas operativas de corto plazo de notable variabilidad, que no facilitan una visión de largo plazo.

Entre los *Objetivos del este Plan Educativo (1993-1995)* sobresalen: mejorar la eficiencia y la cobertura de la Educación Primaria (1° a 4° grados), aumentando los niveles de promoción y retención, elevar la calidad y la cobertura de los servicios de Educación Especial, mejorar la cobertura y los servicios de Educación Preescolar con énfasis en la modalidad No Formal, mejorar la Cobertura y calidad de la Educación, mejorar la calidad de la Educación de Adultos e iniciar la Transformación Curricular en los cuatro primeros grados de Educación Primaria.

Las Políticas del Plan (1993-1995) más vinculadas al sector Educación se traducen en: disminuir el nivel de pobreza crítica y pobreza extrema de la población del país; aumentar un 10% la cobertura escolar, aumentar en un 40% el porcentaje de egresados de nivel primario, reduciendo un 10% el analfabetismo en la población adulta, en especial de las mujeres; contar con la participación de la comunidad; actuación del Gobierno como facilitador de los procesos de desarrollo más que como ejecutor; y generar condiciones que propicien la conservación del ambiente y el equilibrio ecológico.

Como puede verse, este esfuerzo por acuerpar el plan de desarrollo con políticas sociales entre las que se integran las educativas, es coherente con el enfoque de la política económica global del país, no logrando afrontar de raíz las causales de los problemas más graves, como son, la pobreza y los déficits de salud y educación.

3.2.3 Etapa de Profundización del nuevo Proyecto Educativo

Corresponde examinar ahora qué elementos relevantes constituyeron los pilares para avanzar en la profundización del nuevo modelo educativo:

• Principales elementos para la profundización del nuevo proyecto educativo:

A partir del año 1994 se van profundizando algunos componentes fundamentales del nuevo modelo educativo, aunque no con la consistencia necesaria. De esta forma:

- Se da mayor precisión en la definición, orientación y alcance de las políticas institucionales. Las políticas educativas aparecen vinculadas a las políticas del Gobierno.
- A partir de las grandes políticas definidas se logran precisar los objetivos prioritarios.

• **Grandes Objetivos prioritarios:**

- *Descentralizar el Sistema Educativo:* con la idea de traspasar cuotas de poder, para que cada municipio, centro escolar, docentes y padres de familia, sean cogestores del sistema educativo.
- *Retener más niños y niñas en los Primeros Grados de Primaria:* cerca de dos tercios de los niños que ingresan a la escuela, la abandonan antes de completar el Cuarto Grado.
- *Moralizar a la Juventud:* El reto es formar integralmente a los jóvenes con valores éticos y cívicos.

Ante estos objetivos generales, el *Foro Educativo*: “*La Educación tarea de Todos*” (26-27 de Noviembre 1997) tuvo como objetivo central el afianzamiento del modelo educativo que se venía desarrollando (MED, 1997 s).

• **Políticas y Prioridades Educativas Nacionales con base en la Estrategia de Desarrollo Sostenible 1996-2000 del Gobierno de la República**

El Plan de Desarrollo elaborado por el Gobierno saliente de la Sra. Violeta B. de Chamorro (Gobierno de Nicaragua, 1996), no contó con un proceso de consenso ampliamente participativo, ni ha sido abiertamente reconocido por el nuevo Gobierno del Dr. Arnoldo Alemán, aunque todo parece indicar, que ha sido implícitamente asumido. En él se proponen, para el sector educativo, las políticas siguientes: Incrementar la cobertura del sistema y universalizar la educación primaria, mejorar la calidad de los servicios educativos, elevar los índices de retención y aprobación, priorizando los primeros cuatro grados.

Para lograr este objetivo, las *áreas de acción* se centran en: ampliar la participación de la sociedad civil, a través de la autonomía escolar, modernizar el marco legal, rehabilitar los centros, corregir los problemas de equidad entre el campo y la ciudad, focalizar la alfabetización en las mujeres, desarrollar programas de preescolares, recuperar parte de los costos en la educación secundaria y universitaria, mejorar los contenidos y métodos educativos por medio de la transformación curricular y promover a los maestros. Así mismo se propone consolidar el *Subsistema de Formación y Capacitación Profesional*, a través

del Instituto Nacional Tecnológico (INATEC) como ente regulador y ejecutor de políticas de capacitación y formación profesional.

• **Política Nacional de Educación en el marco de la Política Social del nuevo Gobierno para 1997**

Con el cambio de Gobierno en Abril de 1997 y la confirmación en el cargo del Ministro de Educación Humberto Belli P., se reafirma la política de Reforma Educativa por él emprendida. Las políticas educativas previstas no sufrirán cambios, aunque sí serán ampliadas en el nuevo escenario político. Así, en la «*Política Nacional de Educación en el marco de la Política Social*» (Belli et al. 1997), suscrita por el propio Ministro y sus Viceministros, son retomados varios de los tópicos que actualmente tienen mayor reconocimiento en Latinoamérica en relación con la Educación, referidos a: *la Educación como Inversión*, como *factor de Cambio Social*, la *Equidad en la Educación*, *participación de la Sociedad Civil* en la educación, la *gratuidad de la educación* para todos los niños y jóvenes que ingresen al sistema en Preescolar, Primaria y Secundaria y la procura de la *eficiencia, eficacia y relevancia* de los servicios educativos.

En las “*Bases del Plan de Desarrollo Educativo 1997-2000*” se enuncian, entre otros, los *Objetivos* de (MED, 1997 II): consolidar la descentralización y desconcentración, reactivar el Consejo Nacional de Educación, reducir la deserción y repitencia, iniciar la Reforma del Ciclo Básico, incrementar la promoción, establecer un Sistema Nacional de Evaluación y crear el Sistema de Formación y Capacitación del personal.

Sobresalen algunas lógicas presentes en estas nuevas políticas y objetivos:

- Se establece un vínculo más explícito, aunque insuficiente, entre la política gubernamental y la educativa a nivel nacional.
- La Educación se empieza a ver débilmente como factor de cambio social, aunque este cambio queda siempre reducido al ámbito individual.
- Vuelve a escena la preocupación por la falta de eficiencia de la educación y el aporte fundamental que ella debe dar al desarrollo del país, reconociéndose a la educación como el factor esencial para combatir la pobreza.
- Se enfatiza la responsabilidad del Estado para asumir la gratuidad de la educación, modificando así interpretaciones precedentes.
- Por primera vez se introducen los Foros Educativos con el propósito de concertar acciones, aunque orientados, de hecho, a reafirmar la política y objetivos ya definidos. (MED, 1997 s).

- Estas políticas y objetivos dispondrán de fuerte sustentación económica de financiamiento externo (MED, 1997 II) de aproximadamente 216 millones de Dólares.
- En estas políticas se retoman algunas de las principales preocupaciones de los Jefes de Estado de Centroamérica. Si bien contribuyen a ampliar el enfoque de la educación, no abandonan su perspectiva funcionalista, con respecto al modelo neoliberal.
- **Las Organizaciones No Gubernamentales en la Reforma**

La perspectiva restringida de la Reforma excluyó la educación no formal que realizan las ONGs que laboran en experiencias educativas innovadoras (Durán, 1996). El perfil de Educación Popular que las caracteriza, más asimilable a la realidad de los sectores más pobres del país, no es compartido por el Ministerio de Educación, por considerarlo estrechamente vinculado al modelo educativo sandinista. Sin embargo, la novedad y pertinencia de sus enfoques pedagógicos y la búsqueda de la participación de los actores, serán un contraste con el enfoque de la Reforma Educativa institucional.

- **Estrategia del Instituto Nacional Tecnológico (INATEC) :**

El Instituto Nacional Tecnológico (INATEC) fue creado por el Gobierno de la República a través del Decreto 3-91 (INATEC, 1996a), en enero de 1991, en respuesta a las transformaciones económicas del país, lo que ha determinado (INATEC, 1996b) la participación del sector privado en las acciones de capacitación y formación.

En conjunto, INATEC, el Gobierno de Nicaragua, la Empresa Privada y los Trabajadores, se han propuesto realizar cambios en la Formación Profesional, para lograr impactar en la transformación de la producción del país, trazando políticas (INATEC, 1996b) centradas en: mejorar la calidad de la Formación Profesional y su adecuación al nuevo contexto nacional, fortalecer la institucionalidad mediante la evaluación permanente, incrementar y racionalizar los recursos, consolidar un trabajo compartido por INATEC con las Cámaras de sectores económicos empresariales, atender en forma especializada y focalizada a grupos vulnerables, implementar la Formación Profesional con dimensión ambiental y descentralizar la institución a nivel técnico - docente y administrativo.

La creación del INATEC por el Gobierno de la República, ha sido una decisión de extrema importancia para el desarrollo del país. La claridad institucional que manifiestan sus funciones y planteamientos estratégicos, hacen del subsistema un eje estratégico para la construcción del nuevo modelo de desarrollo

con capacidad y capital humano endógenos. Sin embargo, su desmembramiento del sistema educativo nacional, la pérdida de vasos comunicantes con los demás subsistemas y el débil apoyo gubernamental y social que recibe, fractura, de alguna manera, tales potencialidades.

3.3. Plan del Proceso de Reforma

Introducción:

Toda Reforma debe responder a un plan integral ampliamente concertado, como condición indispensable para el éxito de las transformaciones educativas que salvaguardan la lógica de la institucionalidad de la educación y contribuyan a su propia autorregulación.

a) El Plan Nacional:

La Reforma Educativa no ha contado con objetivos claramente derivadas del Plan de Desarrollo Gubernamental, en coincidencia con resultados obtenidos en otras Investigaciones (De Castilla, 1995). Algunas causas se encuentran en el hecho que:

- El nuevo Gobierno de la República no contó, desde su inicio, con un Plan Nacional de Desarrollo. La Reforma Educativa, por consiguiente, no derivó sus objetivos de un Plan Nacional, lo que explica, en parte, el perfil errático de la planificación educativa, particularmente en los primeros cinco años.
- El Ministerio de Educación diseñó sus políticas desde una visión internalista, aunque implícitamente dirigidas a respaldar la ideología del nuevo sistema económico, por medio un nuevo cuadro de valores.
- La decisión de eliminar las funciones propias de la Dirección de Planificación, que en la administración anterior desempeño un rol de especial relevancia, puso en evidencia la excesiva centralización de decisiones en la persona del Ministro de Educación y la desarticulación sistémica, fragmentación e incoherencia en la administración de la educación.

Entre los aspectos de la política educativa de este período que merecen ser recuperados y reconceptualizados están:

- La preocupación por la retención y promoción en los primeros grados de primaria, como factor determinante para apuntar a la eficiencia del sistema.
- La descentralización educativa concretizada en la Autonomía Escolar, que merece ser evaluada a fondo, de cara a perfilar un modelo de descentralización de consenso nacional.

- Recomponer el carácter sistémico de la educación como condición necesaria para que, las políticas y planes de acción, adquieran auténtico sentido, direccionalidad e integralidad.

b) Participación ciudadana en el proceso de formulación, ejecución y evaluación de políticas

La participación de los actores sociales en el proceso de definición, concreción y evaluación de las políticas educativas, se convierte en la clave para legitimar la Reforma y comprometer a los ciudadanos en su desarrollo. A este respecto, las conclusiones de este estudio coinciden con las identificadas por M. de Castilla (1997a) y R. Lucio (1996d, 1995d) en estudios realizados sobre la gestión de políticas y el rol de los maestros, a saber:

- El estilo predominante en el proceso de organización y ejecución de los planes, se limita a la discusión por parte de los funcionarios, sin dar lugar a la participación de otros actores.
- Los maestros desempeñan un rol instrumental en el proceso de toma de decisiones sobre los planes de acción.
- El proceso de organización y ejecución de los planes se da de manera mecánica, formal y disciplinada, con base a normativas institucionales.
- Los Directores suelen elaborar sus propios planes, con base al trabajo elaborado por un equipo, consolidando los diferentes aportes de las partes.
- El proceso seguido es de arriba hacia abajo, revistiendo las decisiones, en muchos casos, un carácter compulsivo y sin base a planes establecidos.
- La toma de decisiones está fuertemente centralizada, de manera que, la mayor parte de ellas, quedan reservadas al más alto nivel.
- La elaboración de planes de acción no tiene carácter sistémico ni sistemático. Los planes regionales, departamentales, municipales y de centro, no se elaboran regularmente en base a las necesidades del contexto
- En la ejecución de planes se coordinan Consejos Directivos y de padres de familia, con seguimiento y vigilancia de los supervisores nacionales, departamentales y municipales.
- No se da participación sindical y de representación de maestros en el proceso de formulación, concreción y evaluación de planes.
- La evaluación del proceso de ejecución de planes se ha formalizado, suele ser compulsiva y de carácter obligatorio.
- Las organizaciones de maestros, estudiantes y padres con carácter independiente, están desapareciendo de la vida escolar, dando lugar a organizacio-

nes formadas por el Ministerio de Educación. Esto afecta el carácter crítico que debe tener la participación en la planificación, ejecución y evaluación de los planes.

c) A título de Conclusiones:

1. La conceptualización educativa sufre un quiebre radical con respecto a la precedente, reduce el fenómeno educativo al ámbito escolar, desoye las propuestas y experiencias innovadoras de la sociedad civil organizada, y no se muestra capaz de concertar un Proyecto Educativo Nacional de largo aliento.
2. En los principios que fundamentan la Reforma Educativa se destaca, la Educación Integral, formación para la democracia, para el desarrollo y la familia, desde una perspectiva ética cristiana y en consonancia con el marco conceptual y práctico del nuevo sistema político y económico del país.
3. Los ejes dinamizadores del proceso de conceptualización de la Reforma Educativa se centran en el desconocimiento radical del enfoque y contenido de la educación precedente y en borrar cualquier vestigio de ella.
4. La Estrategia seguida por la Reforma Educativa tiene tres grandes etapas: la de *filtración de los contenidos* educativos de la etapa revolucionaria, la de *construcción del nuevo* proyecto educativo y la *profundización del modelo*. En este proceso, inicialmente fue establecida una política coyuntural de cambio y liberalización de textos escolares, como medio para borrar los vestigios de la educación anterior, sentando algunas prioridades vinculadas con: la dignificación docente, la elevación del rendimiento académico, la democratización y la familia, se enfatiza en áreas claves como la Alfabetización, Educación de Adultos, la Educación Bilingüe de la Costa Atlántica, la Formación Técnica y la Educación Básica de Educación Primaria. Estas prioridades no disponen de la concepción, previsión y planificación sistémica requeridas.
5. La concepción predominante sobre la globalización tiene un carácter funcional e instrumental. Prevalece en ella una perspectiva funcionalista, sectorialista, asistémica e internalista sobre la pobreza.
6. Se incluye el tema del género en la Reforma Educativa, pero con un enfoque insuficiente. Unido a ello, la orientación de los valores y la formación para la familia, no incorporan una conceptualización acorde con los retos de la globalización y las necesidades del desarrollo del país.
7. A nivel nacional se han dado pasos significativos en las disposiciones normativas sobre el Medio Ambiente, en el marco de los Acuerdos de las Cum-

- bres Centroamericanas. Sin embargo, al respecto no se ha logrado incorporar integralmente en la educación una visión multidimensional, persistiendo más bien un enfoque de carácter formal.
8. Los Congresos y Foros realizados por el Ministerio de Educación han aportado pautas importantes para la construcción de las políticas de la Reforma Educativa, sin embargo, no han contado con la dimensión participativa y plural de la sociedad civil, razón por lo que ha predominado en ellos la búsqueda de afirmación del modelo y no la de su reconstrucción.
 9. Los planes de acción no asumen el enfoque crítico, sistémico, intersectorial e integral, al no retomar aspectos claves de la educación y del contexto económico, social y cultural. Los planes de los últimos años incorporan algunas categorías sociales, conectando en mayor medida con los problemas nacionales, aunque desde una perspectiva instrumental de la educación respecto al modelo económico.
 10. Los Planes y Estrategias gubernamentales conocidos, proponen acciones contra la pobreza y en favor de los más vulnerables, desde la lógica del modelo económico neoliberal, sin atender a las causas que originan la pobreza y falta de equidad.
 11. Las grandes políticas de la Reforma Educativa de la etapa iniciada en 1997 se centran en la eficiencia del sistema, la educación como inversión, el cambio social y la atención a las necesidades socioeducativas, pero con un enfoque restringido y funcional.
 12. El INATEC, como respuesta estratégica a los requisitos del nuevo estilo de desarrollo económico, incorpora una rica conceptualización de la educación, aunque no cuenta con el apoyo gubernamental ni social que requiere.

4. Condiciones, fortalezas y debilidades de la reforma de la educación

Introducción:

Todo proceso de Reforma Educativa es el resultado de un tejido de relaciones e influencias exógenas y endógenas al sistema educativo, por lo que las raíces de su éxito o fracaso, sus fortalezas y debilidades, se ubican, tanto en el nicho del ámbito educativo mismo, como en la sociedad local y global que la determinan.

La Reforma Educativa es el producto de un programa político y económico que buscó, desde su inicio, apoyo en un modelo educativo alternativo al de los años 80, el que en el camino, contará con condiciones favorables y desfavorables. Su correcta percepción facilitará la autorregulación del proceso de Reforma.

4.1. Condiciones favorables y desfavorables a la Reforma Educativa

Las condiciones favorables y desfavorables a la Reforma Educativa se refieren a los factores contextuales internacionales, nacionales y propios del sistema educativo, que apoyan o limitan el proceso de Reforma.

a) Condiciones favorables a la Reforma Educativa:

Estas condiones podemos ubicarlas en tres dimensiones: de nivel mundial, de carácter nacional y específicas del sistema educativo.

• En el ámbito mundial:

- *El cambio de rumbo de la nación* y el inicio del proceso de Reforma Educativa son portadores de una corriente democratizadora latinoamericana, que arrastra consigo las promesas del modelo económico neoliberal empeñado en la modernización de la economía, del mercado y del Estado, y que es portadora de profundas contradicciones.
- *El movimiento mundial* en favor de una Educación para Todos (Jomtien, 1990) y el Proyecto Principal de Educación mostraron la urgencia de reformar la educación.

- *La crisis mundial* de los modelos político - sociales de orientación socialista, reforzó una programática de total ruptura con el modelo revolucionario. Se abre así cauce favorable a la exclusión de la dote educativa precedente.
- Las *exigencias y presiones* de la comunidad internacional, la globalización y el desarrollo científico, técnico y pedagógico mundiales.
- El *financiamiento externo* obtenido por el Gobierno para reconstruir y desarrollar el país, se constituyó en fuerte aliado de la Reforma Educativa. El Ministerio de Educación contó, desde el principio, con cuantiosa ayuda financiera y asesoría externas, principalmente del Banco Mundial y de la USAID.

• **El ámbito nacional:**

- *La finalización de la guerra* que desgastó al país por casi una década, la necesidad de todos los sectores de reconstruir y desarrollar el país, justificaban reformar la educación.
- *Total apoyo del nuevo Gobierno*, decidido a construir un proyecto democrático y económico apoyado en un modelo educativo coherente con estos principios.
- *El apoyo explícito e implícito de la Iglesia Católica* y amplios sectores de religiosos a la nueva programática política, así como de sectores sociales y económicos políticamente adversos al sandinismo, interesados en reeditar los valores tradicionales y religiosos.

• **En el ámbito interno del sector educativo:**

- Durante los últimos años del período revolucionario se patentizó la necesidad de *realizar una revisión curricular*, con el fin de eliminar los elementos políticos partidistas en los planes y programas de estudio.
- La máxima dirigencia de la educación, vinculada estrechamente a la Iglesia Católica, se propuso impulsar una "*cruzada educativa*" en favor de la *«recuperación»* de los *«valores occidentales y cristianos»*. Se prescindía del cuerpo técnico anterior, para facilitar las condiciones ideológicas y administrativas de la Reforma, lo que debilitará la capacidad técnica de su desarrollo.
- La desmembración del sistema educativo en sus subsistemas facilitó la toma de decisiones de Reforma, pero debilitará su coherencia.
- La ausencia del referente de una Ley General de Educación, facilitó la toma de decisiones, sin contar con un procesos de concertación ciudadana.

b) Condiciones desfavorables a la Reforma Educativa:

Las condiciones desfavorables a la Reforma podemos analizarlas en los niveles Mundial, Nacional e Interno al aparato educativo.

- **Al Nivel Mundial:**

- Las *crisis nacionales*, propiciadas por el progresivo endeudamiento en la Región, no favorecían destinar recursos económicos a la Educación.
- Ciertos *niveles de decepción* con respecto a los resultados esperados de procesos de Reforma Educativa llevados a cabo en distintos países.

- **Al Nivel Nacional:**

- El Gobierno continúa entendiendo *la Educación como un gasto y no como inversión*.
- El Gobierno no se interesó en concertar con los sectores de la sociedad civil un *Plan Nacional de Desarrollo*, del que emanaran con claridad las políticas y estrategias nacionales y de Reforma.
- El *Diálogo Nacional* realizado de julio a octubre de 1993 resultó infructuoso, afirmándose la inviabilidad económica del proyecto gubernamental y las tensiones sociales y políticas derivadas.
- *El clima de intolerancia, exclusión y polarización* predominante en todo el país, restó oportunidades a la Reforma Educativa.
- *Las duras medidas de ajuste económico* que afectaron a los sectores mayoritarios más pobres del país y a la equidad en la educación.
- La actitud gubernamental de *ruptura radical* con la perspectiva ideológica y social de la Revolución Popular Sandinista, fracturó la posibilidad de conectar con los avances precedentes.

- **Al nivel interno del sector educativo:**

- La decisión gubernamental de *desmembrar el sistema educativo* (Educación Superior, INATEC), introdujo distorsiones y desarticulación en el escenario educativo.
- La valiosa colaboración técnica y financiera del Banco Mundial y la USAID, con intereses específicos ante una *débil iniciativa de la contraparte nacional*.
- *La total ruptura* con los avances y experiencias educativos precedentes y el retiro de técnicos preparados produjo serias indefiniciones en el proceso de Reforma Educativa.
- El *clima institucional* de intolerancia y exclusión, convirtió a la educación y su reforma en escenario de confrontaciones.
- *Inexistencia de mecanismos institucionalizados abiertos para el debate* para promover consensos sociales en pro de la Reforma Educativa.

- *Ausencia del marco legislativo* sobre la educación, que sirviera de soporte a las nuevas políticas de Reforma Educativa, provocó toma de decisiones desprovistos de legalidad y legitimidad.
- *No se materializa un Proyecto Educativo Nacional* para llevar a cabo la Reforma Educativa desde un enfoque amplio y flexible.

4.2. Fortalezas que presenta el actual proceso de Reforma Educativa

Las fortalezas se refieren a las cualidades que posee la Reforma y que la alimentan en su desarrollo. Ellas constituyen un reservorio importante que, de ser aprovechadas, se constituyen en fuente de dinamismo para la Reforma Educativa:

- Énfasis de la nueva educación en los *valores humanos* y en la persona del estudiante como centro de interés, lo que había quedado establecido en los Fines, Principios y Objetivos de la Educación, recogidos en la Constitución de la República (Título VII).
- La Descentralización de la Educación, en la modalidad de la Autonomía Escolar, se propone promover la democracia en la educación al transferir poder y competencias de participación y decisión, lo que requiere *repensar* el modelo para el logro efectivo de la participación.
- El marcado interés por la *educación en los primeros grados de primaria*, puede fortalecer la Reforma Educativa, en la medida que esta política se intersectorialice y articule con la atención equilibrada al resto de subsistemas, sin perder de vista que, la Educación Básica, es la base y no el techo de la educación.
- *Incremento sostenido de un 4% aproximado en la matrícula* de los niveles de primaria y secundaria y el ritmo de reducción en un 3% anual de los índices de repitencia y abandono escolar en Educación Primaria.
- El proceso de *transformación curricular* emprendido, siempre que tenga carácter integral y sistémico.
- La atención pedagógica prestada a *la formación* inicial, permanente y la profesionalización de los maestros de educación básica.
- La *reserva moral* y el entusiasmo y dedicación pedagógicos de los maestros, especialmente de los que realizan su labor en zonas marginadas y rurales.
- La organización y participación de los *padres de familia y gobiernos estudiantiles*, en la medida que responden a una dinámica autónoma.

- El *modelo de Formación Profesional y Educación Técnica* del INATEC.
- Desarrollo de una *conciencia nacional más comprometida* con la necesidad de realizar una Reforma Educativa integral.
- Surgimiento de importantes *iniciativas de la sociedad civil*, a partir del crecimiento y mayor coordinación de grupos y ONGs en la tarea educativa.
- Incorporación del tema de la Reforma Educativa en la agenda política nacional.

4.3. Principales Debilidades de la Reforma Educativa

Aún con los esfuerzos emprendidos por la Reforma Educativa, acompañan a ésta algunas debilidades que afectan su proceso de desarrollo:

- La *cobertura del sistema educativo*, tomando en cuenta los índices de crecimiento poblacional, es limitada y el desgranamiento de una cohorte de alumnos desde el primero hasta el sexto grado es muy elevado.
- *Los niños que abandonan* la primaria son fuente permanente de analfabetismo, cuya tasa es superior al 30% en personas mayores de 10 años.
- Los *niveles de eficiencia y calidad* del sistema educativo son bajos.
- La concepción y práctica de la *formación docente* no responde a los requisitos de modernización del país. La baja remuneración de la profesión afecta negativamente la calidad de la educación, genera frustración y abandono profesional.
- Limitado impacto y baja demanda social de la *Educación Técnica*.
- Limitado número de *profesionales especializados* en educación con posibilidades para gestionar las políticas de la Reforma Educativa.
- Predominio de un *estilo gerencialista* de la Reforma Educativa.
- Una *concepción restringida de educación*, que limita la educación al ámbito escolar.
- *Ausencia de espacios de diálogo y concertación* educativa con los actores sociales involucrados.
- Predominio de una *visión sectorialista* de la educación.
- Las políticas educativas y su respaldo económico carecen de sostenibilidad.

4.4. En Conclusión:

- La Reforma Educativa cuenta con algunas *condiciones favorables de nivel Internacional*, como las Declaraciones Internacionales en favor de la educación, el cambio de rumbo de la política internacional, las Declaraciones de los Presidentes Centroamericanos y la crisis mundial de los sistemas políticos. *Al nivel nacional*, el fin de la Guerra y el inicio de un modelo democrá-

tico diferente, el apoyo gubernamental, el financiamiento externo y el apoyo de la Iglesia Católica, han servido de apoyo fundamental para propiciar la Reforma Educativa. *Al nivel interno* del sistema educativo, las previsiones de cambios curriculares de la etapa precedente, el apoyo de la Iglesia Católica a través de funcionarios institucionales vinculados y la asesoría y financiamiento externos, han ofrecido también condiciones favorables al desarrollo de la Reforma Educativa.

- Entre las *condiciones desfavorables* a la Reforma Educativa se encuentran, *al nivel internacional*, las crisis de los países latinoamericanos y la frustración sobre las reformas desarrolladas. *Al nivel nacional*, la educación es considerada como un gasto, no se formula un Plan Nacional de Desarrollo como referente, el diálogo y concertación resultan infructuosos, predominando el clima de intolerancia, las duras medidas de ajuste implementadas y la ruptura radical con el sistema precedente. *Al nivel interno del sistema*, la fragmentación del sistema educativo, débil contraparte técnica nacional; olvido de la memoria histórica y las rupturas, tensiones e intolerancia presentadas, el clima y escenario de conflicto generados; falta de concertación interna sin lugar al debate y la ausencia de un Proyecto Educativo Nacional concertado.
- Entre las *fortalezas de la Reforma Educativa* podemos señalar, la formación en Valores, el proceso de descentralización y delegación de poder, el interés por la Educación de los Primeros Grados de Primaria, el apoyo internacional, el incremento sostenido de la matrícula en Primaria y Secundaria, la Transformación Curricular, el desarrollo de una Conciencia Nacional y compromiso con una Reforma Educativa integral y las iniciativas surgidas de la Sociedad Civil. Sin embargo, estas fortalezas *esconden a la vez riesgos* que debieran ser tomados en cuenta.
- La Reforma Educativa presenta *algunas limitaciones* entre las que pueden señalarse: una cobertura escolar insuficiente, falta de eficiencia y calidad del sistema, concepción restringida de la formación docente, débil impacto de la Formación Técnica, insuficiente masa crítica de profesionales especializados en educación, estilo gerencialista predominante, concepción educativa restringida y sectorialista y la ausencia de espacios de concertación.

5. Marco jurídico normativo de la reforma

La Reforma Educativa representa un intento de encontrar equilibrio entre el sistema educativo y el avance económico y social de la dinámica nacional y mundial. Sobre todos estos referentes, la *Constitución Política* del país, proporciona las coordenadas de la educación.

5.1. La Reforma Educativa en la Constitución:

Las bases constitucionales en las que se apoya la conceptualización de la Reforma Educativa, proceden de la Constitución de la República aprobada el 9 de enero de 1987 durante el Gobierno de Sandinista, reformada por la *Ley 192* (Febrero, 1995) y la *Ley Marco de Implementación de las Reformas Constitucionales* (Ley 199, Julio, 1995), en las que se recogen las Reformas a esta Constitución.

Tres grandes vertientes constitucionales aportan a la Reforma Educativa integral: la educación vista como *un derecho*, como *servicio – inversión* y como *proceso de enseñanza – aprendizaje*. «*Todo nicaragüense tiene derecho a la educación y la cultura*» (Art.58). El Artículo 116 hace efectivo este derecho, ya que «*la educación tiene como objetivo fundamental, la formación plena e integral del nicaragüense, debiendo desarrollar su personalidad y el sentido de su dignidad, y capacitarlo para asumir las tareas de interés común que demanda el progreso de la nación*».

«*La educación es una función indeclinable del Estado*» (Art.119), por lo cual debe constituirse en un sistema integral, en el sentido que «*el sistema nacional funciona de manera integrada...*». El servicio educativo se define claramente: «*el acceso a la educación es libre e igual para todos...*», «*la enseñanza primaria es gratuita y obligatoria en los centros del Estado*», «*la enseñanza secundaria es gratuita en los centros del Estado, sin perjuicio de las contribuciones voluntarias que puedan hacer los padres de familia*», «*nadie podrá ser excluido en ninguna forma de un centro estatal por razones económicas*», y «*los pueblos indígenas y las comunidades étnicas de la Costa Atlán-*

tica tienen derecho en su región a la educación intercultural en su lengua materna...» (Art. 121)

La Constitución *amplía además el concepto de educación básica* (Declaración Mundial de Educación para Todos, Jomtiem, 1990) incorporando en ella la educación inicial, preescolar y las distintas modalidades de educación que satisfagan las necesidades básicas de aprendizaje. Queda también establecida la *educación como servicio* establecida en el Art. 123, al normar la actividad de los centros privados. En el Art. 124 se declara que, «*la educación en Nicaragua es laica*». La participación de la familia, la comunidad y el pueblo, queda definida en el Art. 118 como un deber y un derecho. El proceso educativo se nombra como *único, democrático, creativo y participativo, implicando la vinculación teoría - práctica*.

Los Lineamientos del Ministerio de Educación en el nuevo Gobierno de Salvación Nacional (MED, 1990) retoman, casi a la letra, el enunciado constitucional, al referirse al rescate del *verdadero sentido de la formación plena e integral*. Otro ingrediente constitucional fundamental incorporado en la política de Transformación Curricular se encuentra en los Art. 116, 117 y 118, los que fundamentan el marco conceptual de la misma y los objetivos de la nueva educación y sus características (MED, 1992c)

5.2. El INATEC, la Reforma y sus fundamentos legales:

El Instituto Nacional Tecnológico (INATEC), fue creado por el Decreto 3-91, el 10 de enero de 1991 (INATEC, 1996a) como entidad autónoma para administrar, organizar, planificar, controlar y evaluar las actividades de los Sistemas Nacionales de Capacitación y Educación Técnica (Art. 2). La *Ley Orgánica del INATEC* (Decreto N° 40-94) (INATEC, 1996a) establece su importancia como factor de desarrollo social. Es bajo estos referentes legales que, el INATEC, ha definido el «*Nuevo Modelo de Formación Profesional en Nicaragua*» (INATEC, 1996c, 1996 d) y el Documento Rector: *Proyecto de Descentralización* (INATEC, 1996e), a los que se hará referencia.

5.3. Proceso de acercamiento a una Ley General de Educación

No obstante las referencias generales a la Constitución, en las que el Ministerio de Educación se apoya para fundamentar las medidas de Reforma Educativa, es notoria la falta de una *Ley General de Educación*, en la que queden

especificados y concretados los grandes principios constitucionales referidos a la educación y a su reforma.

Los mandatos constitucionales relativos a la educación, por su carácter de principios generales, requieren de una Ley General de Educación moderna, que establezca los caminos precisos para su aplicación, de manera tal, que la experiencia histórica educativa en el desarrollo y reformas de la educación, perdure y se acreciente, trascendiendo los perfiles políticos de las administraciones gubernamentales.

El Programa UCA - PREAL, desde su creación en 1995, tomó como uno de sus ejes del trabajo investigativo y movilizador de opinión en la sociedad, la necesidad de elaborar y debatir una Ley General de Educación. El entonces Ministro de Educación Dr. Humberto Belli y la Confederación General de Trabajadores de la Educación de Nicaragua -CGTEN-ANDEN, presentaron por separado a la Asamblea Nacional, un Anteproyecto de Ley de Educación, que aún no ha sido aprobado.

5.4. Ley y Reglamento de Carrera Docente

El 20 de octubre de 1990 fue aprobada por la Asamblea Nacional la *Ley de Carrera Docente (Ley N° 114)*, en cumplimiento del *Arto. 120* de la Constitución de la República, en la que se dispone «*establecer las condiciones necesarias que permitan ofrecer al pueblo una educación de calidad y garantizar la estabilidad laboral, capacitación y promoción de los docentes*».

La ley norma los requisitos para ingresar al sistema educativo y la promoción a cargos. Su *Reglamento*(MED, 1991), publicado el 10 de septiembre de 1991, tiene el objetivo de regular y normar los procedimientos para la aplicación de la Ley, centrando su atención en la organización de la Carrera Docente, las funciones de los organismos y los procedimientos de gestión e ingreso al sistema de Carrera Docente, el Escalafón y los Cargos.

El notable esfuerzo que significó, de parte del Ministerio de Educación, la elaboración, aprobación y aplicación de esta Ley, ha tenido en la práctica múltiples desajustes, provocando tensiones y desmotivación en el magisterio (Lucio, 1995), ocasionadas fundamentalmente por el estilo institucional desarrollado en su aplicación. De acuerdo a los criterios vertidos por dirigentes sindicales y maestros del sector (Iniciativa por Nicaragua, 1997 a, 1997b), tanto el Ministerio de Educación como los sindicatos, han

centrando su interés en los aspectos normativos laborales, descuidando los relativos a la calidad de la educación.

5.5. A título de Conclusión:

1. La Reforma Educativa se nutre de los *postulados constitucionales* referidos a la educación, particularmente en su carácter de derecho de todos los nicaragüenses, educación integral del ser humano, los valores fundamentales y las características pedagógicas modernas. Sin embargo, no se incorpora en la práctica, el sentido de la educación como inversión, la equidad, la participación de la sociedad civil, el cuadro de valores nacionales, el enfoque flexible y amplio de la educación y el carácter gratuito de la Educación Formal.
2. El INATEC presenta su fundamentación constitutiva y operativa en la Constitución de la República y su la Ley específica creadora.
3. La Reforma Educativa *no dispone de un marco legal específico* que establezca las características, organización y contenido de la Educación, por encima de la voluntad de las administraciones políticas de los gobiernos.
4. La *Ley de Carrera Docente* y su Reglamento respectivo, significan un avance reorganizativo de la educación, aunque no contribuyen significativamente a reconocer el desarrollo profesional de los maestros. Existe el convencimiento general, de que este instrumento requiere de profundas reformas.

6. El lugar y papel de los educadores en el proceso de reforma de la educación

Introducción:

El papel de los maestros en la Reforma Educativa es un tema de profunda preocupación en Latinoamérica y el mundo, pues el éxito o fracaso de las transformaciones educativas, depende en definitiva de los maestros. Los mejores propósitos de Reforma se agotan en la aplicación del currículum en el aula, cuando el maestro no asume como propia la Reforma. A continuación se demuestra que, el interés institucional mostrado en los maestros, no sobrepasa la visión instrumental.

6.1. Enfoque de la Reforma sobre los maestros

El interés de la Reforma Educativa por el maestro se hace manifiesto en los *Lineamientos de la Educación del Gobierno de Salvación Nacional* (MED, 1990). Se fija la atención en la alta tasa de maestros empíricos y en el cuantioso caudal de recursos financieros y humanos que supone su profesionalización, cuyos efectos no se hacen sentir por la alta movilidad de maestros hacia otros sectores. Existe el convencimiento de que, *«los planes de mejoría del sistema académico, son ilusorios sin mejores maestros»* (MED, 1990:10), ante lo cual se propone medidas concretas. Es fácil apreciar, que tal convencimiento, aún no evidencia un enfoque adecuado sobre el perfil y rol profesional docente. Y aunque se indica que el MED luchará para *«que el presupuesto para Educación...sea mayor que el de defensa, y que el número de maestros sea superior al número de soldados»* (MED, 1990:10), lo cierto es que, este imaginario se concretará más bien en un descenso del número de soldados y también de maestros.

Este interés se expresará, como una constante, a lo largo del proceso de Reforma, en el sentido de mejorar la retención y calidad de la educación a partir del mejoramiento de la formación y capacitación de los maestros (MED, 1992 a). Así, en la Transformación Curricular, el maestro es considerado el eje facilitador y dinamizador del currículum (MED, 1992c, 1996f; Ugalde, 1995;

Oviedo, 1995b y 1995c). Este énfasis, sin embargo, no va acompañado de la *reconceptualización del maestro* como constructor y reconstructor de su propia práctica, a partir de procesos de *«reflexión crítica desde la práctica»*.

El maestro es considerado como *célula reproductora de los valores*, en los que deberá centrarse el contenido de la formación y capacitación que reciban. El maestro es visto como el *«apóstol»* (Belli, 1997) que *«escoge una carrera mal pagada»* y que se entrega totalmente para no recibir nada a cambio. La capacitación docente en valores tendrá un contenido religioso, con miras a una perspectiva de *acción pastoral católica*. La visión del *«maestro ideal»* se reitera en la documentación oficial (MED, 1993d). De hecho, la complejidad de la labor educativa, requerirá de un conjunto amplísimo de valores, cualidades, virtudes, competencias y conocimiento.

En definitiva, no logra perfilarse un enfoque alternativo del profesional docente, quedando limitado a un carácter instrumental, según el cual, se espera sean *correas de transmisión* eficaces.

6.2. El Reforma Educativa del INATEC y la visión sobre los docentes

El INATEC ha decidido dedicar grandes esfuerzos y recursos a la formación docente desde una concepción alternativa. Se declara que el maestro debe ser capaz de transformar su entorno educativo, en la medida que logre incorporar nuevos conocimientos, técnicas y destrezas pedagógicas. Pero, un examen más detallado mostrará que, el enfoque de la formación permanente y la capacitación, no incorporan los modelos de *«reflexión sobre la práctica»*.

6.3. Niveles y mecanismos de participación de los maestros en las la Reforma

En contraste con las promesas de un modelo democrático, se emprende a partir de 1990 un proceso de Reforma Educativa, con fuertes restricciones de espacios de participación docente en la formulación, planificación, ejecución y evaluación de las políticas de reforma educativa. La división del magisterio en múltiples expresiones organizativas, debilitará aún más sus posibilidades de representación y participación en la toma de decisiones (Foro de Educación y Desarrollo Humano, 1997a y 1997b).

Los espacios de participación creados por el modelo de Autonomía Escolar al formarse los Consejos Directivos de los Centros, han incorporado como nue-

vos actores a los padres de familia y en menor grado a los maestros, lo que puede interpretarse como un mensaje de desconfianza institucional hacia el sector y la escasa consideración hacia las áreas sustantivas de la educación. Las organizaciones sindicales, en los centros educativos especialmente en los autónomos, se ven fácilmente constreñidas en su accionar.

Para la definición de políticas y estrategias de la Reforma Educativa, no se han definido *canales comunicacionales y mecanismos de participación docente* (Lucio, 1995; Castilla, 1997 a). Las políticas y estrategias educativas de Reforma elaboradas, son formuladas por los especialistas y técnicos de la Dirección Superior del MED, (De Castilla, 1995), no teniendo los maestros participación en este proceso (Lucio, 1996d). Es posible que aquí resida la clave del lento avance de la Reforma, pues cuando los maestros no son consultados, continuarán aplicando los mismos métodos. De hecho éstos confirman no sentirse actores participativos en la Reforma Educativa, pues “*se sienten disminuidos en su perfil profesional, por los niveles inadecuados de apoyo institucional que reciben... y por no ser reconocidos como factores claves del proceso educativo.*» (Foro de Educación y Desarrollo Humano, 1996:19 - 20)

6.4. A título de Conclusión:

- La Reforma Educativa *toma conciencia de la importancia estratégica* que tienen los maestros para el éxito de las transformaciones educativas, enfatizando de manera particular en la transformación de la formación inicial y la intensificación de la capacitación docente.
- Los maestros, en este nuevo marco, no han tomado parte en el diseño, planificación, organización y puesta en escena de la Reforma Educativa, siendo relegados al *rol de ejecutores de los cambios*. Los Congresos, Foros y Jornadas organizados, han estado más orientados a la búsqueda de respaldo.
- La capacitación docente se ha orientado fundamentalmente a los maestros y maestras de los primeros grados de Educación Primaria, en la formación en valores y la difusión del enfoque cristiano católico. En la capacitación predomina *una perspectiva instrumentalista*, al no incorporar un enfoque *reflexivo crítico sobre la práctica*.

7. Los actores del proceso de reforma de la educación

Introducción:

La Estrategia Nacional de Desarrollo Sostenible (Gobierno de Nicaragua, 1996), recoge entre sus propósitos fundamentales la participación de la sociedad civil en la educación, a través de la descentralización municipal y la autonomía escolar. De los nuevos actores emergentes, unos serán abiertamente incluidos en los procesos de reforma del Estado y la educación, mientras que otros no serán tomados en cuenta.

La educación, como proceso social, es una acción compartida y desarrollada entre muchos actores. Es por ello que, la Reforma Educativa para ser exitosa, debe prever desde su gestación y desarrollo, instancias de participación y gestión amplias y diversas. En las líneas que siguen se mostrará que, el protagonismo de actores extranacionales, se sobrepone al de los nacionales.

7.1. Los Organismos Externos

La Reforma Educativa no es posible sin el concurso solidario de los organismos de apoyo técnico y financiero, que sepan mantener claros criterios de respeto y promoción hacia las iniciativas endógenas. Muchos actores nacionales, de amplia experiencia en la etapa revolucionaria, fueron excluidos de las transformaciones educativas, incorporando en su lugar a otros con poca experiencia. Los titubeos, dudas y errores técnicos no se hicieron esperar.

En este contexto de exclusión e improvisación de nuevos actores (Arrien, 1991), el apoyo financiero y técnico de los organismos multilaterales como el Banco Mundial, la AID, el BID, la UNESCO, no se hizo esperar, sobrepasando en varios casos la capacidad interna para elaborar políticas y estrategias de Reforma Educativa. Tal situación, dio pie a la incorporación poco ordenada, planificada y consensuada de propuestas y proyectos dirigidos directamente por el Banco Mundial y la AID (Proyecto BASE), convirtiendo a éstos en actores fundamentales en la toma de decisiones de políticas educativas de Reforma. Otros proyectos, como el SIMEN, apoyado principalmente por UNESCO, han

incorporado y potenciado la experiencia técnica nacional. El aporte de algunos de estos organismos externos, ha permeado todas las políticas de Reforma Educativa, supeditándolas por regla general a condicionamientos financieros, más que a las necesidades y prioridades del contexto nacional. Los actores nacionales se han limitado, por lo general, a ser instrumentos y objetos de la Reforma y no sus creadores, diseñadores y constructores.

7.2. Las Iglesias

La nueva semblanza de la Reforma Educativa, desde sus inicios (MED, 1990), incorpora con fuerza la *visión católica* en la educación, hasta el punto de poner en grave riesgo el mandato constitucional sobre la laicidad de la educación. La influencia de la Iglesia, y particularmente del *Cardenal Miguel Obando y Bravo* y de movimientos eclesiales como «*La Ciudad de Dios*» y el «*Opus Dei*», reconocidos por sus posiciones conservadoras, será determinante para la definición de una política educativa de *moralización religiosa, que cruza todo el proceso de Reforma Educativa*, la que se pondrá a salvo, gracias a autoridades educativas ligadas a estas expresiones eclesiales. Desde la Oficina de «*Asesoría en Valores*» encargada de dictaminar sobre el contenido moral y religioso de toda publicación educativa (Solórzano, 1992a, 1992b, 1993), se velará con cierto fundamentalismo, para preservar y garantizar los valores religiosos.

Esta tendencia se inmiscuirá en los nuevos programas, objetivos y actividades educativas abiertamente confesionales (MED, 1993e, 1993f, 1993g, 1993h, 1996b), como las clases y seminarios de formación religiosa. Esto ha provocado protestas y debate en la sociedad civil sobre el carácter laico de la educación, con base a lo establecido en el Artículo 124 de la Constitución.

7.3. Los Sindicatos

El cambio de Gobierno, en 1990, planteó nuevas estrategias de reconocimiento sindical en todos los sectores, propiciando a todas luces, el descrédito de las expresiones sindicales de corte revolucionario. En el sector educativo, se crea un escenario de tensiones y conflictos, deslegitimando al Sindicato de mayor base social —ANDEN— y apoyando institucionalmente nuevas expresiones organizativas docentes. En este escenario, se producirá un *fuerte desencuentro* entre la institución educativa y los sindicatos (Lucio, 1996 d), quedando éstos excluidos de la participación en las políticas y decisiones de reforma.

7.4. Los padres de Familia

La familia es reconocida como uno de los objetivos de mayor interés para la Reforma Educativa. La formación de la familia, como célula de la sociedad, deberá ser prefigurada por la nueva educación, pues *«los jóvenes ejercerán eventualmente sus roles familiares de padre y madre... como seres con la vocación de procrear»* (MED, 1990:8). La educación, por consiguiente, requerirá de la incorporación activa de los padres de familia a la educación de sus hijos, pues es a ellos *«a quienes corresponde el derecho y la responsabilidad primaria»* en su educación.

En los Consejos Directivos de los Centros y los Consejos Educativos Municipales, la representación de los padres de familia supera a la representación de los maestros. Algunos estudios (Lucio, 1996c) ponen de relieve este logro, señalando a la vez, que se requiere de un proceso de capacitación sostenida que lo haga eficaz. La formación de las *Asociaciones de Padres de Familia* (Gobierno de Nicaragua, 1996a) forma parte de esta estrategia para apoyar la política del Ministerio de Educación.

7.5. Los Partidos Políticos

En la historia nacional, los partidos políticos tradicionales no han distinguido el tema de la educación como centro de interés. A partir del año 1990, los partidos políticos no se han incorporado a la dinámica de la Reforma Educativa, mostrando cierto interés en la educación únicamente en el marco de las coyunturas electorales.

7.6. La Sociedad Civil

El *capital pedagógico* proveniente de antiguos funcionarios del aparato educativo, dispersos en organizaciones de apoyo a los sectores sociales, no ha sido capitalizado por la Reforma Educativa, prohibiendo el Ministerio de Educación, más bien, que estas expresiones se vinculen a los centros educativos en las distintas regiones del país. Tal negación limita notablemente la concepción de la Educación Básica y reduce el fenómeno educativo al ámbito intraescolar.

El Ministerio de Educación consigna, entre sus preocupaciones iniciales, la participación de la *sociedad civil* en la educación, anunciando incluso una gran *Consulta Nacional* (MED, 1990) para recabar propuestas de la sociedad sobre la nueva educación, la que no llegaría a concretarse. De hecho, las *Jorna-*

das Pedagógicas (MED, 1993j), el *Congreso de Educación con Todos y para Todos*, y el *Foro: La Educación tarea de Todos*, realizado en Noviembre de 1997, incorporaron representaciones sociales parciales vinculadas políticamente al gobierno.

El apoyo que UCA - PREAL ha brindado al *Foro de Educación y Desarrollo Humano*, ha propiciado, que más de treinta Organizaciones No Gubernamentales que desarrollan proyectos educativos con los sectores sociales más olvidados, se constituyan gradualmente en contraparte activa de las instituciones estatales y gubernamentales. En este contexto, la elaboración de la *Agenda Abierta*, se constituyó en el primer intento que la sociedad civil organizada realizó para elaborar, en forma independiente, propuestas de Reforma Educativa

7.7. Las Cámaras y Organizaciones de la Empresa Privada

Tanto el Gobierno de la UNO que gobernara el país a partir de 1990 como el Gobierno de la Alianza Liberal que lo hace desde inicios de 1997, incluyeron entre sus grandes objetivos de gobierno, el fortalecimiento del sector privado. En el ámbito educativo, este interés se recoge en los *Lineamientos de la Educación Nacional* (MED, 1990), incluyendo entre una de las prioridades de la educación, el fortalecimiento del sector educativo privado. La apertura de nuevos centros educativos privados, particularmente de la Educación Superior, es una muestra de ello.

El Ministerio de Educación incluyó, desde el inicio de la Autonomía Municipal, la participación de un representante de la Iniciativa Privada en los *Consejos Educativos* Departamentales y Municipales, aunque tal participación no se ha hecho efectiva en la mayoría de los casos. Los bajos niveles de desarrollo y modernización que tiene la empresa privada, no le permiten aún visualizar la educación como eje dinamizador del desarrollo del país.

7.8. Las Asociaciones Estudiantiles

La Reforma Educativa adquiere sentido y significado, en la medida que sus propósitos, políticas y actuaciones están dirigidas a propiciar mayor calidad en los aprendizajes de los estudiantes. Estos, en consecuencia, deben constituirse en centro de interés de toda reforma. Con este propósito, la Reforma Educativa emprendida, considera al sujeto de la educación como el centro de interés de todo el proceso de transformación del currículum y de su aplicación, a partir de

un enfoque constructivista – humanista, y de métodos coherentes que activen al máximo las potencialidades del sujeto que aprende.

Pero también los alumnos, en el ámbito escolar, han de tener la oportunidad de organizarse para hacer valer sus derechos. Al iniciar la nueva Reforma Educativa en el año 1990, es desconocido oficialmente el *Movimiento Estudiantil de Secundaria*. La organización estudiantil, pronto acabará agotada por las múltiples tensiones vividas por sus principales líderes, omitiéndose en las normativas del sector (MED, 1993c), la presencia en los centros de estudio de expresiones organizadas estudiantiles, más allá de la representación que los alumnos tendrán en los Consejos a partir de una elección de los grupos de clase entre los alumnos con mejores calificaciones. Esta representación, contemplada por la Autonomía Escolar (MED, 1995 h), en la práctica es muy débil (Lucio, 1996d), reconociendo a los estudiantes únicamente el derecho a voz.

En respuesta a esta situación, el MED acordó la creación de los *Gobiernos Estudiantiles*, bajo la inspiración, dirección y apoyo financiero del Centro de Educación para la Democracia. A través de la Resolución 18 de este Ministerio, emitida el 22 de mayo de 1992, se «orienta el proceso que conduzca a la creación del Gobierno Estudiantil» (MED, 1992e). Su contenido, en términos generales, está dirigido a: representar los intereses estudiantiles, normar la elección por voto secreto de quienes integrarán la Junta Directiva del Centro Educativo, delegar en los profesores de Educación Cívica como garantes de este proceso, establecer todos sus objetivos, cargos y funciones y prohibir todo carácter político - partidario en su estructura. Sin lugar a duda los Gobiernos Estudiantiles podrán contribuir a la formación cívica de los estudiantes y a salvaguardar algunos de sus derechos; no obstante, su creación con carácter institucionalizado, con objetivos, funciones, derechos y deberes previamente establecidos, obliga a poner en duda hasta qué punto el modelo se ajusta a las necesidades, inquietudes e intereses de los estudiantes, y por consiguiente, hasta qué punto los estudiantes asumirán como propio el modelo.

7.9. Para Concluir:

- La Reforma Educativa ha incorporado *nuevos actores* a su dinámica, particularmente a los padres de familia, bajo el referente de dos de los grandes principios que la mueven: la formación en valores y la formación para la familia. Estos ocupan un lugar preponderante en el escenario de la Reforma

Educativa, en calidad de actores participantes en la gestión administrativa de los centros autónomos

- *Los organismos de financiamiento* externo: Banco Mundial y AID, ocupan *un lugar de primer orden*, como actores con plena participación en el enfoque, contenido, decisiones y financiamiento de las Reformas, en contraste con la débil participación de la parte nacional.
- *La Iglesia Católica*, de manera directa e indirecta, se ha constituido en actor protagónico, al inspirar y respaldar los propósitos de la Reforma, en particular, aquéllos que tienen que ver con los *valores y la inspiración cristiana de la educación*.
- *Los Sindicatos* de maestros no han participado en el diseño y aplicación de la Reforma, quedando *sin representatividad* en la planificación y gestión educativa. La relación institucional con ellos se ha caracterizado, más bien, por la intolerancia, el conflicto y la falta de consenso.
- *Los Partidos Políticos* han reducido su interés por la Reforma Educativa a las coyunturas electorales. La *sociedad civil* organizada no dispone de vías de participación en la Reforma Educativa. No obstante, ha desarrollado y propiciado un debate nacional sobre la necesidad de una Reforma Educativa integral, presentado a los partidos políticos, al Ministerio de Educación y a la sociedad en general, una «*Agenda Abierta*» de propuestas para transformar la educación.
- Aunque el curriculum centra todo su interés en el alumno, el proceso de Reforma *no ha abierto canales de participación al sector estudiantil*. Los movimientos organizados procedentes de la época precedente, fueron prohibidos como instancias organizativas y de representación, estableciendo en su lugar los *Gobiernos Estudiantiles*, con una agenda de tareas institucionalizada y sin autonomía e independencia institucional.
- *La Iniciativa Privada* ha recobrado un papel protagónico y determinante en el escenario político y económico nacional. En el ámbito educativo, la Reforma Educativa ha declarado su apoyo incondicional al sector, incorporándolo en algunas de las instancias de gobierno de los entes descentralizados. No obstante, por el escaso nivel de modernización y visión que el sector ha desarrollado, su grado de participación ha quedado limitado a una esfera formal.

8. Las medidas de Reforma

Introducción:

Las medidas de Reforma constituyen las concreciones de la conceptualización, principios, políticas y declaraciones de intención de la Reforma.

A lo largo de esta sección y las siguientes intentaremos demostrar que, a partir de la fragmentación y poca sistematicidad de la conceptualización, enfoque, políticas y estrategias de Reforma, es previsible que las medidas de Reforma no guarden el carácter sistémico, la coherencia, articulación y el grado de concreción adecuados. Se examinarán a continuación, las medidas con respecto a la Filosofía, Principios, Políticas, Estrategias, el Enfoque de Género, la Educación y Pobreza, la Globalización y el Medio Ambiente.

El proceso de Reforma estará marcado por la ausencia de documentación oficial sistematizada y de carácter público, así como de un sistema de información completo y confiable.

8.1. Medidas con respecto a la Filosofía y Concepción de la Educación:

8.1.1. Los Fines, Principios y Objetivos:

Los *Fines, Principios y Objetivos de la Nueva Educación*, elaborados en la década de los años 80 con amplia participación social, fueron descalificados por la nueva administración de la educación en la década de los 90. Los *Lineamiento de la Nueva Educación en el Gobierno de Salvación Nacional* (MED, 1990) plasmarán, por primera vez, el horizonte aún difuso de la Reforma Educativa, indicando como medida fundamental, la voluntad de romper con el pasado y trazar una nueva senda hacia el futuro. Estos principios se refieren a: “rescatar el verdadero sentido de la formación plena e integral”, «Educar para la Democracia», «Educar para el Desarrollo» y «Educar para la Familia»; principios que lograrán encarnarse profundamente en los contenidos curriculares y en todo el actuar institucional.

La adopción de estos *principios*, presenta una lógica clara: el nuevo esquema del país se propone construir la democracia, para lo que requiere de la paz y la libertad. Sobre esta base, el modelo de desarrollo descansará en la responsabilidad y disciplina de los nicaragüenses y en una formación integral.

De estos grandes principios generales, se derivan las principales *líneas directrices*, que gradualmente se transformarán y perfilarán en los objetivos de la Reforma: La *Transformación Curricular*, la *Liberalización Académica* de textos escolares, la *Promoción del Magisterio*, *Estímulos para elevar el Rendimiento Académico*, la *Democratización y mayor rol de los Padres de Familia*, la *Autonomía Escolar*, la *Expansión de Areas Claves* como Educación Básica y Preescolar, el *Apoyo a la Enseñanza Privada* y la *Educación Bilingüe Intercultural*. Es importante anticipar que, estas medidas de Reforma de carácter filosófico y ético, quedarán reflejadas, como se verá, en las medidas curriculares adoptadas para eliminar los libros de texto existentes y cambiarlos por nuevos contenidos en consonancia.

Estos Principios y Líneas de Acción, se concretarán en prioridades, hasta el año 1992 y 1993, una vez abonado el terreno por la presencia activa del Banco Mundial y el Proyecto BASE de la AID. Se forjan así *tres grandes objetivos*, en torno a los cuales, se elaborarán las políticas y estrategias de la Reforma: la *Descentralización de los servicios educativos* al nivel municipal y de los centros educativos, atender la *repitencia y deserción* de la Educación Primaria en los primeros y segundos grados y *moralizar a la juventud*, mediante la incorporación de la formación en valores. Este último objetivo será respaldado por *el Centro para la Democracia y la Iglesia Católica*.

a) Políticas con respecto a la Equidad de la Educación, conforme a las demandas y necesidades de la población

• Una trilogía indisoluble: Equidad, Calidad y Eficiencia

La trilogía formada por las categoría de *equidad, calidad y eficiencia*, requiere ser analizada en forma inseparable. (Arrién, 1995). Su articulación coherente e indisoluble, permitirá al sistema educativo avanzar hacia la calidad total de la educación.

La *equidad* adquiere un significado superior, en cuanto a la obligación que tiene el sistema económico - social de ofrecer igualdad de oportunidades a todos los actores sociales. Nos proporciona una dimensión de *integralidad*, que comprende la *creación de oportunidades* para que, todas las personas, tengan acceso a la educación en *igualdad de condiciones*. Estos pasos en favor de la

equidad deberán conducir, en consecuencia, hacia *la pertinencia y calidad de la educación*.

• **Medidas de política relativas a la Equidad:**

Definidos los tres grandes objetivos (MED, 1994d) de la Reforma de la Educación centrados en *retener* más niños y niñas, *moralizar* la juventud y *descentralizar* el sistema educativo, las medidas de Reforma se concretan en políticas y estrategias de respaldo a los objetivos planteados.

El primer *Plan de Estrategias* del Ministerio de Educación para el período 1992-1996, no contiene políticas referidas a la equidad, aunque sí a aspectos conexos, como la *eficiencia* de los primeros grados de primaria y el *mejoramiento de la calidad* de la enseñanza. En el *Plan Nacional de Acción de Educación para Todos* (MED, 1992f), respondiente a la Declaración Mundial de Educación para Todos (Jomtien, 1990), se explicita como estrategia: "*la ampliación del sector educativo a todos los sectores de población, dando prioridad a los que habitan en zonas rurales y urbano - marginales*" (MED, 1992f:35), aunque este propósito no logrará concretarse en medidas dirigidas a los sectores sociales vulnerables.

La definición del Gobierno de una política educativa (Gobierno de Nicaragua, 1993) vinculada a la equidad, en el marco de la *política social*, se concretará en algunos objetivos del Plan (1993-1995) que aspiran a *mejorar la cobertura* de la Educación Primaria (1° a 4° Grados), la Educación Especial, Educación Preescolar con énfasis en la modalidad no formal y de la Educación Secundaria. Entre otras políticas sobresale el propósito de *disminuir la pobreza* crítica y extrema de la población, priorizando los servicios hacia el sector y aumentar un 10% la cobertura escolar.

La Estrategia de Desarrollo Sostenible: 1996-2000 (Gobierno de Nicaragua, 1996 a) se propone, para los Subsistemas de Educación General Básica y Media, incrementar la *cobertura* y universalizar la educación primaria, priorizando el sector rural y las niñas. Las Políticas del MED para 1997-2000 (Belli et al. 1997) se refieren a la equidad de la educación, como un bien que el Estado ofrece a la población, a la vez que se indica la elaboración de «*un sistema de estándares y los logros educativos*» que contribuya a *garantizar la oferta educativa de calidad similar para todos los sectores*.

Por su parte, el INATEC (INATEC, 1996f) se propone dar atención especializada y focalizada hacia *grupos vulnerables*: mujeres, discapacitados y población en extrema pobreza.

Un balance de estas medidas permite concluir, en consonancia con buena parte de los maestros consultados a este respecto (77.0%), que las medidas de Reforma aplicadas y su cumplimiento, no se corresponden en la medida necesaria con las necesidades que presenta el país.

• **En Conclusión:**

- *La importancia de la equidad* en la educación es explícitamente mencionada y concretada en las políticas educativas hasta el año 1997.
- No se incorpora integralmente el significado de equidad en educación, y las políticas y decisiones de Reforma, no son coherentes con la dinámica del desarrollo nacional.
- La educación carece de una *propuesta propia* sobre equidad, capaz de hacer frente a un modelo económico profundamente inequitativo.
- El proceso de privatización y los desequilibrios en la atención a los diferentes subsistemas, atentan contra la equidad de la educación.

b) Políticas con respecto a la elevación de la Calidad

• **Calidad de la Educación en perspectiva integral:**

La Calidad de la educación se encuentra más asociada a los procesos y resultados del desarrollo del educando, y se expresa en *aprendizajes relevantes y significativos* y en su crecimiento y desarrollo personal y social con actitudes, destrezas, valores y conocimientos útiles concretados en forma solidaria. Se tratará de comprobar a continuación, que la práctica de la Reforma Educativa, se mueve en una *perspectiva de corto alcance* sobre la equidad, por no venir emparejada con los criterios que proporciona la concreción de la calidad.

• **La Calidad en las Políticas de Reforma Educativa**

El interés mostrado por la calidad de la educación, cruza las políticas de la Reforma. En los *Lineamientos de la Nueva Educación* la «promoción del magisterio» y los «estímulos al rendimiento académico» son vistos como pasos iniciales para construir la calidad de la nueva educación.

En las Estrategias de Desarrollo Educativo para el período 1992-1996 (MED, 1992a) se focaliza *la lucha por la calidad de la educación en los primeros grados*, proponiéndose elevar en un 75% los índices de promoción académica, implementando un sistema de capacitación para los maestros, con un nuevo currículum transformado. Para lograrlo, se acuerda implementar un *Sistema de Evaluación de la Calidad*. Los Planes del Gobierno Central (Gobierno de Nicaragua, 1993, 1996a) explicitan el *mejoramiento de la calidad* de los servicios

educativos, la elevación de los índices de retención y aprobación y el mejoramiento de la calidad de vida del maestro.

El proceso de Transformación Curricular de Formación Docente y de los Cursos de *Profesionalización*, se constituirá como *estrategia - detonante* de mejoramiento de la preparación de los maestros, y por ende, de la educación misma. Por su parte, las Políticas del Ministerio de Educación para el período 1997-2000, en el marco de la Política Social, persigue la equidad con calidad, elaborando "*un sistema de estándares y logros educativos*" para "*garantizar una oferta educativa similar en calidad, en todo el territorio nacional*" (Belli et al. 1997:2). Esta medida aún no ha sido concretada.

El INATEC se ha propuesto, a partir de un análisis de las tendencias del desarrollo económico y social, el objetivo estratégico de realizar cambios en la Formación Profesional, para lograr impactar en la transformación de la producción del país, a través de algunas políticas (INATEC, 1996b) vinculadas a la *construcción de la calidad*.

• En Conclusión:

1. La concepción de la Calidad tiene un *carácter empírico, convencional y formal* y no se constituye en el contexto de la Reforma, desde el inicio, en una política bien integrada y explicitada.
2. El débil perfil dado a la *Planificación* dificulta la búsqueda de la calidad, al debilitarse la planificación, el monitoreo y control de los procesos.

c) Políticas referidas a la eficiencia respecto a los recursos del sector.

• El Enfoque de Eficiencia:

La categoría de la Eficiencia traduce toda la acción y comportamiento del sistema educativo, con el cumplimiento que conlleva respecto a los objetivos, políticas y estrategias del sistema educativo y de la política social del Estado. Comprende, entonces, desde los aspectos administrativos, organizacionales, técnico - pedagógicos y de gestión educativa, hasta el rendimiento de cuentas de los resultados de la acción a la sociedad.

• La Eficiencia en las Políticas del Sector Educativo:

El interés por la eficiencia se manifiesta en varias de las políticas y estrategias planteadas a lo largo del proceso de reforma. En el Plan 1992-1996 (MED, 1992a), se enfatiza el "*mejoramiento de la eficiencia de la Educación Primaria*" aumentando los niveles de retención (5% anual), la disminución de la deserción y el fortalecimiento de la *capacidad administrativa* institucional. En las políticas del Gobierno expuestas en la *Agenda Social* (1994a, 1996 a) se

expresan medidas en favor de la eficiencia focalizadas hacia la Enseñanza Primaria.

La “*Política Nacional de Educación en el marco de la Política Social*” (Belli et al. 1997) establece, entre una de sus políticas centrales, la “*eficiencia, eficacia y relevancia de sus servicios educativos*”, incluyendo un conjunto de objetivos encaminados a reducir la deserción y repitencia.

• **En Conclusión:**

- La concepción que predomina sobre la eficiencia guarda estrecha relación con el modelo económico predominante.
- Se aplican medidas de política educativa relacionadas fundamentalmente con la eficiencia de los primeros grados del nivel primario, desprotegiendo a los demás subsistemas.
- La concepción que prevalece en las medidas de política sobre la eficiencia están dirigidas, fundamentalmente, a fortalecer el ordenamiento y control administrativo.

8.2. Medidas con respecto a la Organización del Sistema Escolar Público no Superior.

Las medidas analizadas se hacen vida, en tanto que disponen de una base estructural y organizativa capaz de sustentarlas y de voluntad política para concretarlas. Veamos a continuación, sobre qué base estructural y organizativa ha construido la Reforma Educativa su marco de actuación.

8.2.1. Dialéctica entre Objetivos, Políticas Educativas, Estructura y Organización de la Educación.

Los objetivos y políticas a lograr descansan, tanto en la filosofía que los sustenta, como en el modelo de soporte conforme al cual se estructura. La concepción y funcionamiento de un sistema educativo nacional integrado y con relaciones claves *de entradas, salidas y puentes* entre los distintos subsistemas, han constituido un problema, casi permanente, en el panorama educativo nacional, quedando supeditados a resentir la dinámica dialéctica de desarrollo del sistema, tanto por afectaciones internas como externas.

La Reforma de la Educación, requiere decidir cambios profundos en la estructura, organización y funciones, una vez que las estructuras tradicionales superan su punto crítico.

8.2.2. Estructura Organizativa del Sistema

• Justificación de la nueva Estructura Educativa

El aparato educativo nacional se compone generalmente de tres grandes subsistemas: *Educación General Básica y Media*, *Educación Técnica y Capacitación y Educación Superior*, cada uno con sus especificidades y ámbitos de organización y oferta educativa.

En esta nueva etapa, las estructuras sufrieron un proceso de transformaciones caracterizadas, en los dos primeros años, por un proceso de “inanición” de algunas estructuras. Las transformaciones realizadas se hicieron valer (MED, 1993b) por efectos de la brecha existente entre la oferta y la demanda educativa, la escasez de recursos financieros y los desajustes curriculares y estructurales.

• Pérdida de perspectiva sistémica en la Estructura de la Educación Nacional

Previo a la toma del poder de la Unión Nacional Opositora UNO, la Asamblea Nacional aprobó la Ley de Autonomía de los Centros de *Educación Superior Pública*. El 10 de enero de 1991 se crea el *INATEC* (INATEC, 1996 a) que rectorea la *Educación Técnica y la Capacitación*, anteriormente dirigidas por el Ministerio del Trabajo. En la actualidad, los subsistemas educativos están desligados, con sus propias leyes y esquemas funcionales. Esta *fragmentación* ha provocado la pérdida de conexiones y relaciones necesarias, a la vez que ha desarrollado una *subcultura de discontinuidades y aislamiento*, que hace perder la perspectiva de un modelo educativo nacional.

• Perspectiva Gerencial de la Educación

La nueva visión gerencial de la educación se inicia con la propuesta de organización administrativa de la asesoría norteamericana, de la que se derivará la *minimización progresiva de la Planificación Educativa*. Esta *perspectiva empresarial de la educación* influirá negativamente en el desarrollo de la educación, por su carácter *reduccionista*.

• Estructura Organizativa del Aparato del Ministerio de Educación

En 1992 y 1993 el Ministerio de Educación planteó la nueva estructura organizativa, en la que se introducían nuevos componentes y se eliminaban otros con respecto a la existente. Sus principales atributos eran: se crea el Consejo Nacional de Educación, la Planificación Educativa queda reducida en funciones, los Programas Estratégicos serán determinantes en la políticas educati-

vas, se forman cinco grandes Divisiones: Informática, Financiera, Administrativa, de Recursos Humanos y la Coordinación de Proyectos; las Direcciones Generales sustantivas eran: Supervisión Educativa, Educación Básica, Educación Post-Básica, Investigación y Desarrollo y Evaluación; la Dirección de Descentralización operativizará el proceso de Autonomía Escolar, la Dirección Gral. de Educación Básica integra las Direcciones de Educación Especial, Ed. Preescolar y Ed. Primaria; la Dirección Gral de Educación Post-Básica las Direcciones de Ed. de Adultos, Educación Secundaria y Formación Docente; la Dirección General de Investigación, Desarrollo y Evaluación, comprende las Direcciones de Investigación-Desarrollo y Evaluación. Al nivel Departamental y Municipal se reproducen las Direcciones respectivas.

El mérito de esta estructura era el intento de racionalizar los recursos y agilizar los procesos, con dotación técnica moderna.

En el mes de agosto de 1997 el Ministerio de Educación hizo circular una nueva *"Propuesta de Estructura Organizativa"* (MED, 1997c), en la que se aprecian: las cuatro divisiones de la estructura anterior, cuatro Direcciones Generales: Académica, de Capacitación, Evaluación e Investigación y Coordinación de Proyectos, eliminándose las Direcciones Generales anteriores de Educación Básica y Educación Post – Básica. Las anteriores Direcciones de Ed. Primaria, Secundaria, Preescolar, Ed. Especial, Ed. Adultos y Formación Docente, quedan adscritas a la Dirección General Académica.

• El Consejo Nacional de Educación:

El Ministerio de Educación creó el Consejo Nacional de Educación el 15 de enero de 1992, para encontrar consensos en torno a cuestiones trascendentales de la educación nacional. Sin embargo, esta estructura no llegó a funcionar como se había previsto.

• Estructura Administrativa del INATEC:

La conducción del INATEC corresponde a un *Consejo Directivo* tripartito, máxima autoridad para la Formación Profesional. Este Consejo (INATEC, 1996g) lo integran el Ministro del Trabajo, los Vice Ministros de Educación, Finanzas, Economía y Desarrollo; un Delegado del Consejo Superior de la Empresa Privada, la Unión Nacional de Agricultores y Ganaderos, la Federación Nacional de Trabajadores y la Central de Unidad Sindical. La Dirección Ejecutiva está a cargo de un Director nombrado por la Presidencia de la República y lleva a cabo las resoluciones del Consejo.

8.2.3. Estructura y Funciones de la Oferta Educativa

Se entiende por *Sistema Educativo*, el conjunto de Subsistemas organizados, estructurados, jerarquizados y relacionados en niveles, modalidades, ciclos y grados, con un fin previamente establecido.

El sistema educativo está subdividido en tres Subsistemas (MED, 1993b): *Educación General Básica y Media, Formación Profesional y Educación Superior*. Cada uno de ellos dispone de características y organismos normativos, administrativos y ejecutivos propios e independientes.

El Subsistema de Educación General Básica y Media, a cargo del Ministerio de Educación, proporciona cultura general y formación científica y humanística básica, prepara para el ingreso al Subsistema de Formación Profesional y la Educación Superior y forma maestros del nivel preescolar, primario y especial. Sus componentes y modalidades son: *Programa de Educación Especial, Nivel de Educación Primaria (Primer Ciclo de 1° a 4°) y Segundo Ciclo - Educación Intermedia, (de 5° a 6°)*. Las Modalidades que presenta son: regular, rural, acelerada, bilingüe intercultural.

Sus pasarelas para alumnos que desean transitar a nuevas etapas de formación son: *Primer Ciclo de Educación Primaria y Educación Básica de Adultos con el Subsistema de Educación Profesional y de Técnico Rural; Educación Primaria Regular y Básica de Adultos con Carreras de Formación Profesional; Primer Ciclo de Educación Media con Formación Ocupacional (recíprocamente); y el Segundo Ciclo de Educación Media y Formación Técnico Medio con Educación Superior (Técnico Superior, Universidad)*.

El Nivel de Educación Preescolar brinda atención a niños de 0 a 6 años, incentivando el desarrollo psico-biológico. Desarrolla la modalidad convencional y la Modalidad No Formal.

El Nivel de Educación Primaria es obligatorio y gratuito, atiende a niños entre 6 / 7 y 12 años y extraedad hasta 15 años. Comprende seis grados, con un *Primer Ciclo* (primeros 3 grados) y *Segundo Ciclo* (4° y 5° grados). En el Primer Ciclo, el Ministerio ha centrado prácticamente todos los esfuerzos de la Reforma Educativa, particularmente con la Transformación Curricular. Dispone de las Modalidades Regular, Acelerada, Rural y Modalidad Bilingüe Intercultural, esta última dirigida a grupos étnicos de la Costa Atlántica, en lengua materna y en español como segunda lengua.

El Nivel de Educación Media va dirigido a la población entre 12 y 16 años de edad. El Primer Ciclo Básico, amplía las experiencias de aprendizaje de la Educación Primaria, mientras que el Segundo Ciclo tiene un enfoque diversificado que conduce a profundizar en el conocimiento de áreas de aprendizaje determinadas. El Nivel de Educación Media integra el *Primer Ciclo* (Básico: 1º a 3º año), *Segundo Ciclo* (Diversificado: Bachillerato-4º a 5º año) y *Formación de Maestros*. Las Modalidades que contempla son: Regular (12 a 18 años), de Adultos (más de 20 años): nocturna, a distancia, por madurez y acelerada. Los Programas que integran la Educación de Adultos son: Primer Ciclo – Alfabetización y Segundo Ciclo - Educación Básica.

El Programa de Formación Docente prepara a los futuros maestros en conocimientos, habilidades, destrezas y capacidades científicas, técnico-pedagógicas y prácticas. Los Centros de Formación Docente entregan Títulos de Maestro en Educación Preescolar, Primaria y Especial.

El Programa de Educación Especial atiende a niños y jóvenes con discapacidad en Modalidad No Formal (menores con deficiencias severas sensoriales, motoras o intelectuales de 0 a 6 años); Modalidad Formal dirigida a niños/jóvenes de 7 a 18-20 años con deficiencias sensoriales, motoras e intelectuales. Estas modalidades disponen de Escuelas Especiales, Aulas Integradas en escuelas regulares, aulas regulares de Educación Preescolar y Primaria con Integración Total y Talleres en Escuelas Especiales preparatorias para oficios.

Este Programa se articula con Preescolar y Primaria, lo que requiere de mayor flexibilización en el currículum. El Sistema de Formación Profesional debe facilitar la incorporación de estos jóvenes al mundo laboral y social.

El Programa de Educación de Adultos brinda oportunidades a jóvenes y adultos entre 15 y 30 años principalmente, priorizando mujeres y grupos étnicos. Se orienta a satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje por medio de diversas modalidades educativas. El Programa se estructura en los niveles de: Alfabetización con una duración estimada de un año; Educación Básica de Adultos, que se organiza en las modalidades de Educación Básica de Adultos (Urbana no formal), con duración aproximada de tres años; Educación Básica de Adultos (Rural no Formal), con estructura curricular flexible, vinculada estrechamente a la actividad laboral, con una duración estimada de tres años; y Educación Primaria Acelerada (Formal), con duración de tres años y organizada en Ciclos.

La creación de las “Redes de Alfabetización y Educación Básica de Adultos” (MED, 1996p) por acuerdo del MED, son formadas con el fin de integrar y coordinar los esfuerzos de Organizaciones No Gubernamentales y Gubernamentales en favor del desarrollo de programas de Alfabetización y de Educación Básica de Adultos. La iniciativa es extraordinaria, pero sus grados de concreción en cuanto a la incorporación de todos los organismos correspondientes, es muy débil.

• **Proyecto de Mejoramiento de la Oferta de Educación Secundaria:**

En correspondencia con una de las políticas educativas para el período 1997-2000, el Ministerio de Educación ha iniciado un proceso de transformación de la Educación Secundaria (MED, 1997m), el que ha acumulado un especial retraso. Algunos elementos del consenso institucional y social alcanzado sobre la falta de pertinencia de este nivel educativo son: el profundo deterioro de la calidad de la enseñanza, falta de pertinencia de los contenidos de enseñanza con respecto a la realidad del país, desmotivación, movilidad y baja calidad de la formación de los maestros y los cambios bruscos realizados en los planes de estudio.

Un análisis más detenido, tomando como base también otras propuestas (Arrien, 1997c ; Ruíz et al. 1997; Foro de Educación y Desarrollo Humano, 1997b; Tünnermann, 1997) permite concluir lo siguiente:

- Existe una profunda brecha entre la Secundaria y la Universidad.
- La Educación Secundaria no posee identidad propia y en la práctica no es Diversificada.
- El capital educativo que presentan los bachilleres es bastante más reducido que el de los países con los que Nicaragua compite.
- El funcionamiento actual de la Educación Secundaria pública y autónoma presenta profundas deficiencias en la calidad de la educación, particularmente en la metodología de enseñanza y el sistema de evaluación. Resultan comunes los deficientes resultados de los bachilleres al ingresar a la universidad, en contraste con las buenas calificaciones que éstos han obtenido en la secundaria.
- **El Subsistema de Formación Profesional:** integra Educación Técnica y Capacitación, siendo el INATEC su organismo normativo, administrativo y ejecutor. Facilita la movilidad dentro del modelo, va dirigido a jóvenes mayores de 14 años y a grupos vulnerable y desarrolla capacidades para mejo-

rar el desempeño laboral. Ofrece los Niveles de: Técnico Básico, Técnico Medio, articulando con otras modalidades con base a requisitos establecidos; el *Técnico Básico Rural* va dirigido a estudiantes vinculados al mundo del trabajo y se articula con el Técnico Medio y Especializado; el *Técnico Medio* se dirige a alumnos trabajadores y se articula con la Educación Superior y las modalidades de Especialización y Complementación, vinculadas respectivamente al mundo laboral. Su estructura y funcionamiento son totalmente independientes del resto de subsistemas.

- **El Subsistema de Educación Superior** atiende a bachilleres (Ciclo Diversificado) y de modalidades de nivel medio en especialidad. Forma los profesionales de más alto nivel en las distintas ramas científicas, humanísticas y tecnológicas, así como en investigación y difusión científica, calificando para el mundo laboral y profesional. Contiene el nivel de Técnico Superior, Pregrado y Postgrado (Especialización). Se rige por la Ley de Autonomía de los Centros de Educación Superior.

• **A título de Conclusiones:**

1. La fragmentación de los Subsistemas Educativos dificulta las salidas y pasarelas entre ellos. Sobresalen las rupturas entre los subsistemas de Educación General Básica y Media, Formación Profesional y Educación Superior.
2. Algunas estructuras como el Ciclo Diversificado del Nivel Medio no operan, en la práctica, bajo la concepción y orientación previstas.
3. Las transformaciones estructurales que cada subsistema viene realizando, no responden a una concepción integral de Reforma Educativa, por lo cual no logran el impacto deseado.
4. El INATEC ha logrado alcanzar un nivel de desarrollo estructural y organizacional más pertinente con los sectores empresarial, productivo, industrial, administrativo y de grupos sociales más vulnerables.
5. La inexistencia de un marco de funciones para las distintas instancias, subsistemas y direcciones provoca interferencias, duplicaciones, incomunicación, y en definitiva, ineficiencia en el sistema educativo.

8.3. Medidas de Reforma con respecto al Funcionamiento y Administración del Aparato Escolar.

La concepción, enfoque y políticas de la Reforma Educativa se hacen vida, en la medida que disponen de instrumentos operativos que las viabilizan en el tiempo y el espacio, por lo que a continuación se procederá a examinar deteni-

damente las medidas de reforma respecto a: el Sistema de Planes, el estilo de gerencia predominante y el sistema de Evaluación.

8.3.1. El Plan de la Educación Nacional y el Sistema de Planes

El nuevo gobierno que asume el poder en 1990 trajo consigo un nuevo estilo de gerenciar el Estado, integrando nuevos elementos de reestructuración y modernización, con frecuencia, de forma errática, haciéndose notar la ausencia de un Plan de Desarrollo a nivel nacional.

La Política Social del Gobierno (Bolaños, 1992) del período 1992-1996 presenta al Gobierno en el papel de facilitador de los procesos de desarrollo, hace hincapié en los procesos organizativos que apoyarán la implementación de las políticas sobre la base de:

- Establecer formas de participación y negociación de la sociedad civil.
- Desarrolla procesos permanentes de Concertación Nacional
- Adecuar la estructura organizativa del sector social.
- Formular políticas alternativas de financiamiento y racionalización del gasto social.

La Estrategia tardía de desarrollo planteada por el Gobierno (Gobierno de Nicaragua, 1996 a), considera que se lograrán los propósitos del desarrollo *"si, junto a las medidas para reducir el tamaño del Estado, se adoptan medidas orientadas a elevar la calidad de las instituciones estatales, en el sentido de fortalecer su rol subsidiario, aumentar su eficiencia interna y externa, democratizar y flexibilizar sus estructuras y acercarlas más a la población"*. Por esta razón, los principios que regirán la organización del Estado, serán la subsidiaridad, la solidaridad, la temporalidad económica y la focalización social. La *Descentralización* hacia la comunidad, transferirá responsabilidades a ésta en la gestión y toma de decisiones.

La nueva corriente de la *Reingeniería en el Estado* (Selva, 1997), se propone un modelo de gerencia más radical que implicaría *"la reconsideración fundamental"* de las estructuras del Estado y su funcionamiento.

• Los Planes del Ministerio de Educación:

El proceso de Reforma Educativa no ha contado con objetivos educativos claramente derivados de un Plan de Desarrollo Gubernamental, lo que se confirma también en la *Investigación "Modelos de Desarrollo, Políticas Educativas y Sociedad en Nicaragua(1975-1995)"*(De Castilla, 1995).

Con un perfil errático de la planificación educativa, en los primeros cinco años de Reforma, el Ministerio de Educación diseñó sus políticas y planes desde una perspectiva internalista, centrando su interés en la eficiencia, acompañado en el terreno por la nueva ideología del sistema económico.

La decisión de eliminar las funciones propias de la Dirección de Planificación, puso en evidencia algunas contradicciones:

- Excesiva centralización de decisiones en la persona del Ministro de Educación e indefiniciones en las funciones de las instancias.
- Desarticulación sistémica, fragmentación e incoherencia en la administración educativa y distorsiones en el proceso de modernización de la gestión.
- Tardía incorporación, por parte del MED, de políticas sociales de atención a sectores vulnerables.
- Pérdida de perspectiva de mediano y largo plazo en la educación, e imposibilidad de formular un Proyecto Educativo Nacional.

El nuevo perfil de corte gerencialista del sector educativo, provenía por una parte, de la política gerencial del Gobierno, y por otra, de la influencia determinante del Banco Mundial y la asesoría internacional. En esta perspectiva, cobra especial relevancia *la modernización de la gerencia administrativa, financiera y física* del aparato educativo, con cierto descuido del tratamiento educativo y pedagógico.

Los planes elaborados son del corto plazo en los primeros años, siendo más extensos en el tiempo en los últimos años. El *Plan de la Dirección General de Investigación, Desarrollo y Evaluación*, titulado “Reingeniería-DGIDE” para 1997, resalta los principales obstáculos habidos en el sistema:

- Falta de recursos humanos capacitados.
- Mecanismos deficientes de coordinación.
- Escaso nivel de autoridad de los funcionarios.
- Un sistema de planificación ministerial deficiente.
- Planes poco realistas, con base a los recursos existentes.
- Ausencia de estrategias de largo plazo y actividades no planificadas.
- Falta de un sólido sistema de coordinación.

De hecho, tampoco se ha concretado un *Plan Nacional de Educación*, que incorpore en su dinámica preparatoria, ejecutoria y evaluativa a la sociedad civil, a la vez que asuma todas y cada una de los componentes, vertientes y modalidades que implica la Reforma Educativa integral. En general, puede

afirmarse que no se refleja una *cultura de planificación* en las dependencias ministeriales a todos los niveles.

• Participación Social en la Planificación:

En el proceso de organización y ejecución, los planes son discutidos por los funcionarios, sin dar lugar a la participación de otros actores. Los maestros desempeñan un rol instrumental en el proceso de toma de decisiones sobre los planes de acción.

El proceso de organización y ejecución de los planes se da en forma mecánica, formal y disciplinada, con base a normativas institucionales. El proceso que generalmente se sigue es vertical, de arriba hacia abajo, tomando en casos, las decisiones un carácter compulsivo. La *evaluación* del proceso de ejecución de planes reviste un carácter formal.

Las organizaciones autónomas de maestros, estudiantes y padres están desapareciendo de la vida escolar, dando paso a otro modelo de organizaciones con dependencia institucional, lo que afecta la dinámica de participación creativa de los actores.

8.3.2. El Estilo Gerencial predominante: Reglamentos, Prácticas Administrativas y el Proceso de Descentralización

a) Normativas, Reglamentos y estilo directivo:

El reglamento General de Educación Primaria y Secundaria:

El Reglamento General de Educación Primaria y Secundaria (MED, 1993c), emitido por el Acuerdo 070 - 93, tiene su fundamento en los *Artos. 113 y 120 de la Constitución* de la República. Fue publicado por el Ministerio de Educación en el mes de diciembre de 1993 y propone «*nuevas formas de gestión*» y participación, girando su contenido en torno a la descentralización del poder y la «*primacía de los padres*» en la educación.

Es notorio el esfuerzo institucional por reordenar el aparato escolar, aunque desde una visión más bien formal y administrativa tradicional que pedagógica y técnica. La simple contrastación de los principios, ejes, objetivos y contenidos de los nuevos currículos y del nuevo corte metodológico y pedagógico del proceso de enseñanza - aprendizaje, con la visión y contenido de todo el reglamento, deja entrever una contradicción que requiere ser superada.

En general, los rasgos preponderantes que afectan la dinámica del desarrollo de iniciativas, ideas y libre discusión pueden resumirse así:

- Decisiones educativas trascendentales que han afectado a toda la nación, no han contado con un proceso previo de consulta amplia y diversa. Siendo así, las posibilidades de la Reforma Educativa, fácilmente pueden ser deslegitimadas por la sociedad civil.
- El discurso oficial atractivo por su corte democrático, coexiste con un estilo normativo excesivamente vertical, centralista y con frecuencia compulsivo. Por otra parte, el interés institucional manifestado por un modelo educativo eficiente y eficaz, se ha traducido en un marcado esfuerzo por reordenar los procesos administrativos, financieros y materiales. El desarrollo de mecanismos, reglamentos y normativas de control de inventarios, merece especial atención en la nueva política (MED, 1996 q). Los miembros de los Consejos Directivos y los Directores de Centros Autónomos son especialmente capacitados para la gerencia administrativa y contable de los centros (MED, 1996r) (Lucio, 1996 c). La tabla que sigue muestra algunos ejemplos a este respecto.

Cuadro No. 15

Ejecución de metas físicas 1994**Fortalecimiento de la capacidad gerencial**

<i>Programa de metas físicas</i>	<i>Cantidad</i>	<i>Ejecucion fisica</i>	<i>Avance fisico %</i>
1. Implementación de sistemas computarizados de:			
- Inventario	100	100	100
- Contabilidad			
- Recursos Humanos.			
2. Elaboración de Mecanismos o de seguimiento Proyectos Financiados por Organismos Internacionales.	100	30	30
- 35 Proyectos Internacionales	35	35	100
- Formulación de proyectos de infraestructura y mobiliario escolar.	70	56	80
- Ubicación física y catastral a centros escolares en Masaya.	72	25	35

8.3.3. La Descentralización del Sistema Educativo: Características del Modelo y puesta en escena

a) Orígenes de la Descentralización Educativa:

La *centralización* de la educación ha traído consigo promesas importantes para la vida de las sociedades de la región:

- Construcción de la identidad nacional, de vital trascendencia hoy en el contexto de la globalización.
- Coherencia del sistema educativo mediante principios y normas estándares.
- Facilidad económica en escala nacional en materiales y medios educativos.
- La equidad hacia todos los estratos sociales, promoviendo la democracia con mecanismos comunes de igualdad de oportunidades.

Sin embargo, frente a tales promesas no cumplidas, un cambio de actitud se ha operado en la sociedad ante los sistemas centralizados. Ante este agotamiento, surge la esperanza en las promesas de la descentralización de:

- Mayor participación y democracia en el sistema.
- Mayor eficiencia y desburocratización, más eficacia y control en el servicio educativo y mayores recursos, fruto de una mayor participación social, con aportes adicionales de las familias.
- Más calidad y creatividad por la contextualidad del curriculum con la realidad local y la relación con la familia.

Su perspectiva política toca con la forma como el poder está organizado y distribuido en la sociedad.

• El Contexto de la Descentralización en Nicaragua:

El Estado viene transformándose en sus dimensiones, en el carácter de su intervención y en su relación con el mercado y los agentes económicos. Parece originarse así "*el paradigma emergente de la política social*" (Franco, 1996) que presenta dos versiones: la de quienes consideran que el Estado debe mantener la responsabilidad de estos servicios, aún transfiriendo la prestación, y la de aquellos para los que el Estado sólo debe ser parcialmente responsable. Bajo esta concepción, se requiere el *cofinanciamiento comunitario*.

Asistimos así a un giro de rumbo de una concepción de Estado rector de la vida nacional, a otra que le asigna *el rol de facilitador*, con carácter normativo más que de ejecutor.

En base a las *políticas de restricciones de gasto* y reducción de empleados públicos, el Gobierno ha adoptado las estrategias de:

- Reducir la nómina, lo que es facilitado por la desmovilización de parte de las fuerzas armadas, la privatización de empresas estatales y los planes de movilidad laboral.
- Trasladar responsabilidades a los usuarios por el pago de servicios, aumentando así los ingresos.

La elección de alcaldes, en 1990, impulsó la tendencia descentralizadora, trasladando a los municipios responsabilidades, recaudaciones de impuestos locales y algunas experiencias descentralizadoras de servicios (agua, salud, educación). No obstante, frente a un discurso político en favor de la descentralización, la tendencia centralizadora tradicional ha seguido su curso. *Las Reformas Constitucionales*, aprobadas en 1995, otorgan a los municipios mayor grado de autonomía, eliminando discrecionalidades que conservaba el Gobierno Central.

• Preparación de la Descentralización de la Educación:

A lo largo de 1992, el Ministerio de Educación preparó la política que ocupará el lugar central de la Reforma Educativa en adelante y que denominará como “*Autonomía Escolar*”. Esta responde a las políticas del proyecto neoliberal, tomando como referente la experiencia chilena, con algunos cambios y adecuaciones y con una relación muy cercana con la política del Banco Mundial. Esta política se constituye en un imperativo del modelo de gestión de los estados, principalmente en los países en desarrollo.

El modelo de Estado eminentemente centralista del período revolucionario entró en profunda crisis, siendo aprovechada esta coyuntura en el nuevo gobierno, para prescindir de los servicios de recursos humanos identificados con el proyecto anterior y de personal supernumerario.

En un muestreo realizado por el Ministerio de Educación en varios centros de estudio en 1992 (MED, 1997II) la situación era la siguiente:

- Se daban diversidad de niveles de eficiencia.
- Existía personal supernumerario y una cantidad de horas pagadas no utilizadas.
- Elevado índice de deserción, sin interés de la comunidad por conocer sus causas ni identificar iniciativas.
- El deterioro del mobiliario y la planta física.
- Centros sin políticas definidas de racionalización de recursos.
- Los maestros se ausentaban por diversas causas.

Ante esta situación, la perspectiva eminentemente económica que el Ministerio de Educación da a la Autonomía Escolar, introducirá un severo corte con el modelo educativo anterior, incluyendo la *carga económica adicional* de las familias, rompiendo con la gratuidad total y creando condiciones para un nuevo escenario propicio para la privatización de la educación pública estatal. Entre los objetivos principales de este proyecto están los siguientes:

“mejorar los ingresos de los docentes; incorporar en la gestión educativa a docentes, padres de familia y estudiantes; mejorar la calidad de la enseñanza; y aumentar la eficiencia económica del sistema sin perjudicar a los más pobres” (MED, 1993)

Los Centros Autónomos, recibirán la suma calculada por alumno, quedando facultados para retener el cien por ciento de sus ingresos y decidir sobre su destino. Dos efectos saludables preveía el Ministerio con ello: crear un *sobresueldo* para los maestros y *ahorrar* fondos, estimados en quince millones de córdobas por año. Ello fomentaría la eficiencia administrativa, pues *“a mayor personal por alumno menos ingreso por docente”* (MED, 1993k), lo que incentivaría esfuerzos en la retención escolar, ya que *“las bajas en la matrícula repercutirían negativamente en el subsidio estatal”*.

Con las Reformas Constitucionales de 1995, es ratificada la gratuidad y obligatoriedad de la educación primaria, manteniendo el principio de gratuidad también para la Secundaria, *“sin perjuicio de las contribuciones voluntarias que puedan hacer los padres de familia”* (Arto. 121). De esta forma, quedó abierta la posibilidad de que, el Estado, comparta la responsabilidad de la educación con los padres de familia.

Por otra parte, el proceso de construcción de la Descentralización de la Educación en el país, no retoma como puntos de partida, las lecciones de las experiencias históricas de la *Nuclearización Educativa* y la *Regionalización* (Durán et al., 1996; Lucio, 1996 c). Esta se concretará en dos formas: la *“Autonomía o Cogestión Escolar”* y la *“Descentralización Municipal”*. Por la primera, el Ministerio de Educación hace entrega del Centro de estudios a la comunidad educativa organizada en el *Consejo Directivo*, con representaciones de padres de familia, docentes y alumnos. Por la segunda, se otorga la autonomía a centros docentes de primaria o secundaria que cumplen ciertos requisitos de tamaño, estructura organizativa y cobertura.

El modelo se reduce a la Autonomía Administrativa de los centros educativos con respecto a los recursos económicos:

- Traspasados por el Ministerio de Educación en la nómina del centro.
 - Captados por el Centro en concepto de aranceles y otros ingresos propios.
- Quedan contempladas varias categorías de exoneraciones del arancel, de forma que se garantice el ingreso de los más pobres.

El pago al personal de los centros se extrae de la nómina oficial y se incorpora a la nómina del centro, reservándose El Ministerio de Educación el derecho a la supervisión y control de los aspectos administrativos y académicos. Los centros autónomos, con sus recursos, pagan al personal docente y administrativo, dan mantenimiento a los centros y pagan servicios corrientes, adquieren materiales educativos y asignan bonificaciones especiales a los maestros.

b) El Modelo de Descentralización: Autonomía Escolar:

Las *propuestas teóricas* justifican la Descentralización de la Educación para:

- Mejorar la eficiencia administrativa.
- Aumentar la eficiencia del sistema.
- Fomentar la participación de los actores locales.

Los *Objetivos* del nuevo modelo (MED, 1997II) son:

- Asegurar el derecho natural y primario de los padres de familia a decidir el tipo y calidad de educación de sus hijos.
- Mejorar la calidad de la Educación, elevando la retención escolar.
- Incorporar en la gestión educativa a los docentes, padres de familia y estudiantes.
- Alcanzar mejores niveles de eficiencia en la utilización de recursos humanos, físicos y financieros.
- Mejorar el ingreso de los docentes.
- Fomentar una cultura de transparencia económica, moral y ética de todos los involucrados.

En definitiva, la descentralización es considerada como la *condición básica* para llevar a cabo con éxito la Reforma Educativa emprendida, habiendo avanzado más rápidamente su proceso que en otras instancias del Gobierno, con las consecuencias que puede tener tal desajuste para el éxito de una Reforma Educativa integral. Se dirige a apoyar la gestión autónoma de los centros escolares, por lo que no trata de aumentar el poder de decisión de las instancias departamentales o municipales.

El modelo, caracterizado como “*de aportación*”, tiene sus principales ejes de sustento en los componentes (MED, 1994h; MED, 1995d; MED, 1996t; MED, 1996u): económicos, políticos y administrativos, que se justifican por el

nuevo orden internacional, la necesidad de democratizar la democracia y la modernización y la búsqueda de la eficiencia y eficacia.

La aplicación de esta estrategia implicará: transferir cuotas de poder a los centros escolares, desarrollar nuevas actitudes y toma de conciencia en la solución de los problemas, con base a las potencialidades que presenta cada contexto comunitario.

Los principales *postulados* que se constituyen en sus puntos de arranque son:

- Descentralizar el Desarrollo.
- El Desarrollo Local Autosostenible.
- El Desarrollo de la Organización que permite adecuar las funciones, estructuras y personas a nuevos procesos.
- Los Procesos de Democratización que gesten progresivamente espacios efectivos de participación ciudadana.
- Los Procesos Descentralizadores, por los que se transfiere poder, autoridad y responsabilidad desde el centro a las unidades de decisión.

La aplicación progresiva del modelo, ha sido más rápida en los dos últimos años y se ha hecho acompañar de la facilitación de la descentralización municipal, organización de la *Red de Asociaciones de Padres de Familia*, ejecución del *Programa de Capacitación y Entrenamiento de Directores* y el apoyo de Organismos Internacionales para su desarrollo.

• **Formas de Participación de los actores en el Proceso de Autonomía Escolar.**

En el nivel central, el Ministerio de Educación se constituye en facilitador del logro de los resultados, suministra recursos de infraestructura física, equipos, salarios y beneficios sociales y provee la base tecnológica de soporte para favorecer la comunicación, a la vez que diseña el curriculum base fundamental.

Los Centros Docentes son considerados los *Actores Claves del proceso*. El marco normativo y procedimental mínimo queda establecido en el Reglamento General de Educación Primaria y Secundaria, que delimita el régimen de funcionamiento de los centros locales, y en otros manuales administrativos específicos.

El *Consejo Educativo Departamental - CED* es una estructura de carácter consultivo, integrada por diferentes representantes sociales, que coordina, integra y facilita entre el nivel local y el central. Los *Consejos Educativos Municipales CEM*, son órganos representativos y decisorios de la sociedad para la administración de recursos para la educación, con la participación de representaciones de maestros, padres de familia y alcaldías.

Los Consejos Directivos de los Centros son la máxima autoridad académica y administrativa local y órgano de participación para tomar decisiones educativas que conciernen al desarrollo de los centros escolares. Están conformados por 7 o 5 miembros, según el número de alumnos del centro, y lo integran: el Director del Centro, el mejor maestro y el maestro de más experiencia, el padre de familia Presidente del Consejo, el padre de familia - Vicepresidente, el padre del mejor alumno, otros padres electos y un estudiante del Consejo Estudiantil con voz pero sin voto.

• **Formas Organizativas de la Descentralización Educativa:**

Para llevar adelante el proceso de descentralización se creó en 1994 la Dirección de *Coordinación y Seguimiento* y la Dirección de *Descentralización*, que tienen a su cargo impulsar, coordinar y supervisar dicho proceso.

El MED cuenta con 502 funcionarios en el nivel central y un total de 8.637 docentes se encuentran bajo el régimen de autonomía escolar (MED, 1996 v). Las Direcciones Departamentales de Educación tienen la función de apoyar y supervisar el proceso de autonomía. El proceso de desconcentración transfiere a éstas gradualmente algunas funciones y recursos, con lo que se piensa agilizar los servicios administrativos.

c) El Proceso de Desarrollo de la Descentralización:

- El proceso de implementación de la descentralización se ha dado en tres fases:
- *El Pilotaje* (1993-1994): se inició con las dos modalidades a manera de proyectos piloto. Dio comienzo con la firma del Acuerdo de descentralización municipal en tres municipios: Granada, Matagalpa y San Pedro del Lóvago. Este mismo año, se firma el primer convenio de autonomía escolar con el *Instituto Enrique Flores* de Educación Secundaria de Managua (24 marzo 1993)
 - *La Expansión* (1995): se incorpora a la mayor cantidad de centros escolares a la Autonomía Escolar. A diciembre de 1995 se habían incorporado 427 centros de educación primaria y secundaria.
 - *La Focalización* (1996-1997): con la finalidad de consolidar lo avanzado y dar continuidad al proceso con referentes de calidad, estableciéndose los *Centros Autónomos Modelos (CAM)*.

En cinco años, se pretende descentralizar los 4.800 centros escolares que existen en el país (Belli, 1997).

Cuadro No. 16
Alumnos y maestros en Autonomía Escolar
Incorporados por año

Año	1993	1994	1995	1996	Total	Total % respecto nacional a nacional
Primaria						
escuelas	-	1	333	158	492	4705 10
alumnos	-	880	149.258	44.316	194.452	653.509 31
maestros	-	30	3.920	1.254	5.204	19.827 26
Secundaria						
institutos	20	32	77	8	137	275 50
alumnos	40.572	47.432	39.408	1.609	129.021	178.045 72
maestros	781	1.036	1.168	62	3.047	4.456 68

Datos preliminares Junio 1997 Dirección de Descentralización MED

En 1996, el MED agrega un nuevo objetivo, la desconcentración, al trasladar competencias hacia las estructuras departamentales, abriendo 9 oficinas focalizadas en los departamentos que presentan mayor cantidad de centros autónomos.

• **Transferencia de recursos:**

A partir del Convenio de Autonomía, el MED transfiere al Consejo Directivo la administración del centro, y la potestad para nombrar profesores y administrativos y elaborar y ejecutar el presupuesto con fondos propios y transferidos. Cede al Consejo las instalaciones de los centros bajo la modalidad de "Comodato Precario" por un tiempo definido y conservando la propiedad del mismo.

En la descentralización municipal se transfiere al *Consejo Educativo Municipal* la responsabilidad de los centros en el territorio municipal, con la nómina de maestros y empleados de estos centros. El CEM actúa como empleador y emite los pagos correspondientes.

A fin de hacer efectiva la asignación por estudiante, que permita medir la eficiencia del centro en términos de retención escolar, el MED ha cambiado el mecanismo establecido en 1996, por una fórmula (MED, 1997m) que contempla los criterios de *matrícula* y *retención*. Según ésta la transferencia es calculada en función de la matrícula, la tasa de deserción, el número de alumnos por

maestro, cantidad de personal administrativo, sueldos promedios y otros gastos administrativos.

• La Contribución de los Padres de Familia.

El principio sostenido por el MED de extender y compartir la responsabilidad con los padres de familia y la comunidad, se ha concretado en la contribución de los padres de familia en forma de aranceles, cobros o “*contribuciones voluntarias*”. Esto ha propiciado un fuerte debate en la sociedad.

El Primer Convenio firmado por el Centro Escolar Enrique Flores establecía en su cuarto acuerdo: “...*Autoriza al Consejo Consultivo a cobrar Aranceles obligatorios que el Ministerio tiene establecido para los centros públicos y además, poder establecer aranceles superiores, pero en carácter voluntario...*” En 1995, las *Reformas Constitucionales* ratificaron el carácter voluntario de las contribuciones, lo que ha disminuido las tensiones relativas al cobro, significando una salvaguarda para los padres que no pueden contribuir por su situación económica precaria.

Según datos recientes (Castillo, 1997), la contribución de los padres de familia en algunos centros de Educación Secundaria está representando entre el 40% y el 60% de los ingresos mensuales del centro educativo.

• Los Recursos Externos en la Autonomía Escolar:

Diversos préstamos y donaciones han sido puestos a disposición del MED para apoyar la Autonomía Escolar. La AID, el Banco Mundial y el BID vienen apoyando la Autonomía Escolar con financiamiento y apoyo técnico considerables. Gracias a esta ayuda, en 1996 se inició la entrega de incentivos adicionales a 3.200 maestros rurales, de acuerdo a niveles de retención escolar logrados.

Este esfuerzo por apoyar la autonomía con recursos externos adicionales, representa, por una parte, la voluntad de Gobierno de impulsar esta política, pero por otra, pone en riesgo la sostenibilidad del proyecto, una vez que concluyan los aportes externos. A su vez, pone en evidencia, como también lo insinúa el BID que, el Ministerio de Educación no dispone de un enfoque integral de la Reforma Educativa y que éste es influenciado y determinado por los objetivos de desarrollo de los donantes (BID, 1996).

d) Algunos Resultados Iniciales de la Autonomía Escolar

Por la corta trayectoria que ha recorrido la Autonomía Escolar, se aludirá a resultados provisionales. Investigaciones recientes (Lucio, 1996c; Castillo, 1997;

Callejas et al., 1996; Durán et al., 1996; Sequeira, 1997), permiten aproximar los siguientes resultados:

• **Condiciones Iniciales de la Autonomía:**

La condiciones iniciales de la autonomía están marcadas por la desconfianza de los actores frente a la falta de transparencia institucional, imposición y promoción de expectativas en las que se sobrevaloraban sus beneficios.

A este respecto son aleccionadoras las palabras de M. Hanson al indicar que, *"la política educativa sobre descentralización deberá determinarse mediante un debate y no mediante manipulaciones del presupuesto nacional...la comprensión del motivo de la iniciativa de descentralización es la clave para entender los aspectos específicos de la estrategia"* (Hanson, 1996).

• **Actuación de los Consejos Directivos de los Centros Autónomos:**

En los Centros Autónomos se da un proceso eleccionario para elegir a los padres de familia del Consejo y seleccionar a los maestros representantes, aunque la elección o designación, por efectos de manipulaciones, no siempre recae en los más capaces y con posibilidades para cumplir con las tareas correspondientes.

En la práctica, los Consejos reciben y administran las transferencias de nóminas del Ministerio de Educación y gestionan recursos propios. Sus miembros afirman tener mayor influencia en relación con las decisiones de sus centros con respecto a los centros tradicionales, siendo esta autopercepción mayor en los directores. Sin embargo, la mayoría, tanto en primaria como en secundaria, aún no creen ejercer algún control sobre los asuntos escolares.

Los Consejos, aún con las deficiencias y dificultades que tienen en su desarrollo, están contribuyendo a la participación de los actores que lo integran. Las contradicciones internas entre Padres de Familia y Directores de un lado, y de éstos con los maestros, han provocado crisis en unos casos, y en otros, han contribuido a un mayor desarrollo.

Este proceso ha permitido el surgimiento de nuevos líderes y tipos de liderazgo, poniendo en evidencia el excesivo *direccionismo* de algunos directores y padres de familia en unos casos, y en otros, debilidades en la conducción. En las reuniones de los consejos se toman decisiones de carácter administrativo. En muchos casos, consultan sus decisiones a las instancias superiores, por lo que queda limitada su autonomía, viéndose obligados en otros casos a aplicar decisiones del nivel central (véase Acuerdo Ministerial N° 045 – 97).

Cuadro No. 17
Indicadores sobre intereses de los Consejos Directivos de los
Centros CDC y Consejos Educativos Municipales CEM

No. Indicadores	Entrevistas de CDC y CEM %	Reuniones de CDC y CEM %
1) El MED creó expectativas que no correspondían a la realidad.	92.8	92.8
2) Se les propuso la autonomía como el medio para superar los problemas económicos de los centros.	92	100
3) Se presentó la autonomía a los maestros como la forma de mejorar su salario.	92.8	84.6
4) Analizan y aprueban informes financieros del Centro.	78.5	76.9
5) Discuten y deciden sobre Proyectos/Actividades de gestión de recursos económicos y materiales.	71.4	85.7
6) El pago de cuotas y aranceles de padres de familia.	57.1	69.2
7) La calidad de la educación que se imparte.	14.2	15.4
8) Incentivos y ayudas para los profesores.	85.7	69.2
9) El rendimiento académico/disciplina y retención de alumnos.	78.6	76
10) Evalúan el Plan y actividades que realizan.	57.1	30.8
11) Organizan actividades extraescolares.	35.7	30.7
12) Asisten a reuniones los profesores representantes.	21.4	15.4
13) Asisten a reuniones los alumnos representantes.	78.6	92.3
14) Manejan los recursos transferidos por el MED.	85.7	84.6
15) Se orienta a los maestros la gestión ante sus alumnos del aporte voluntario.	85.7	84.6
16) Actúan favorablemente sobre la retención escolar.	21.4	23
17) Se realizan sistemáticamente supervisiones a clase.	7.1	0
18) Realizan adecuaciones de los contenidos programáticos al nivel local.	7.1	0
19) Introducen nuevas asignaturas en el curriculum.	14.3	7.7
20) Promueven y reconocen actividades innovadoras pedagógicas de profesores.	57.1	38.5

Los Consejos, en general, han logrado organizarse y sistematizar sus reuniones con la presencia aún reducida de padres de familia y con la asistencia más asidua de los profesores.

• **¿Qué aspectos son considerados más relevantes en los centros escolares?**

Los Centros de estudio autónomos están aprendiendo a “*dar cuentas*” de las responsabilidades administrativas y económicas a la comunidad educativa. Sus prioridades son: la organización de actividades para la obtención de fondos, pagar algunos servicios y beneficiar con el bono a los maestros. Este bono supone un recargo para la gestión de los centros autónomos y la economía familiar de la mayoría de los padres de familia, en medio de las condiciones de pobreza que agobian al país.

En los Consejos se deciden aspectos relativos a la relación laboral del personal del centro: contrataciones, permisos, despidos, etc., lo que ha propiciado suspicacias y temores en los maestros.

La captación del “aporte voluntario” de los padres de familia se constituye prácticamente en la *ocupación central* de los Consejos Directivos, de los Directores y de muchos maestros que son obligados a colaborar en ello. Los maestros se perciben como “*instrumentos tributarios*”.

• **El Desarrollo de la Autonomía y el compromiso de los actores**

Buena parte de los maestros explicitan no estar de acuerdo con la autonomía por razones tales como: insuficiencia de información o el estilo de implantación. La elección de la Autonomía, para los actores de algunos centros, sólo les ha liberado, en parte, del verticalismo del Ministerio de Educación. En general, consideran que, el modelo de autonomía emprendido, no se corresponde con las condiciones del país ni considera las condiciones locales.

La participación mayoritaria de los padres de familia en los consejos y la necesidad que el Director tiene de contar con el acuerdo de éstos para diferentes decisiones, estaría propiciando un nuevo estilo de liderazgo entre los directores de mayor capacidad de diálogo, negociación y concertación, lo que abonaría a la democratización.

• **La composición y participación familiar de los Centros Autónomos:**

Un estudio reciente realizado por encargo del Ministerio de Educación (Callejas et al., 1996) concluye que, los alumnos de centros autónomos de enseñanza primaria y secundaria, tienen una situación económica y condiciones de

vida mejor que los de centros tradicionales. Esto va emparejado también con mejores condiciones culturales de las familias de centros autónomos, lo que encuentra explicación en que, la autonomía ha estado más enfocada hacia centros urbanos y con mayor número de estudiantes.

La participación de los padres de familia en las reuniones de los centros autónomos y en la educación de sus hijos se ha incrementado. No obstante, Directores y Profesores indican, que aún resulta insuficiente este nivel de participación para que impacte en los resultados educativos.

El bajo nivel de gasto en la educación básica (\$ 39.5 promedio anual por estudiante de primaria, mientras el promedio en América Latina es \$ 117) es la causa de múltiples restricciones educativa en los centros de estudio, que afectan la calidad de la educación. De aquí que, el aporte familiar, se ha constituido en una partida importante para sufragar este déficit. Algunas estimaciones indican que podría representar un 20% adicional al presupuesto de gastos corrientes del MED (Castillo, 1997).

• Eficacia y la Calidad de la Educación en los Centros Autónomos:

La falta de información sistemática dificulta una evaluación integral al respecto. Sin embargo se aprecia el incremento en las tasas de retención con respecto a los centros públicos.

Cuadro No. 18

Tasas de retención en centros autónomos, 1995

Departamento	Centros de primaria		Centros de secundaria	
	Autónomos	No Autónomos	Autónomos	No Autónomos
Managua	0.84	0.85	0.81	0.64
León	0.88	0.83	0.89	0.79
Matagalpa	0.87	0.84	0.83	0.81

Fuente: Elaboración propia en base a información del MED, Dirección de Descentralización 1995

Las diferencias que se evidencian en las tasas de retención, especialmente en Matagalpa, muestran los efectos de la prioridad que se le ha otorgado a este indicador.

Cuadro No. 19
Relación alumno por maestro 1995

Departamentos	Centros públicos		Centros privados
	Autónomos	No Autónomos	
Matagalpa	43	36	41
Managua	44	47	31
León	42	35	33

Fuente: Elaboración propia a partir de Información de Dirección de Informática del MED 1995.

La relación alumnos/maestros es mayor en los centros autónomos, lo que podría deberse a las recomendaciones del Banco Mundial de mantener promedio de 45 estudiantes por cada nivel.

Se constata que no existe reflexión ni una acción consecuente con respecto a la transformación y adecuación del currículum a los intereses locales. Los Consejos Directivos no consideran en sus Reuniones los temas relativos al Currículum, la calidad de la enseñanza y de los aprendizajes.

Aunque el ámbito de decisiones del Consejo se ha centrado hasta ahora más en los aspectos administrativos, el proceso de capacitación de sus representantes, puede favorecer un mayor interés e involucramiento progresivo en acciones en favor de la calidad del currículum y la enseñanza. De hecho, los Centros no intervienen en el mejoramiento y adaptación del currículum, ni en implantar nuevas asignaturas que no hayan sido normadas o inducidas por el Ministerio de Educación.

Dado que no existen en el país pruebas de rendimiento administradas a nivel nacional, es difícil evaluar el comportamiento del rendimiento académico. De hecho, el nuevo mecanismo de asignación presupuestaria que prevé sanciones para la deserción escolar, estaría propiciando mayor laxitud en los sistemas evaluativos, en vistas a evitar la deserción.

La preocupación y control por los indicadores de disciplina laboral de los maestros y el mejoramiento de los índices de deserción y promoción de los estudiantes son palpables. No obstante, las exigencias y beneficios por este mejoramiento, inducen con alguna facilidad a Directores y profesores, a introducir mecanismos de evaluación reiterativos que tienden a avalar como positivos en forma oficial, resultados académicos de baja calidad (Ruiz et al, 1997).

El Sistema Nacional de Evaluación que el MED se propone emprender próximamente, podría hacer frente a esta situación.

La actuación de los Consejos sobre el Currículum se limita a la realización de adecuaciones organizativas (horarios, tiempo), y en algún caso, a la introducción de asignaturas nuevas predeterminadas por el MED. El trabajo pedagógico se caracteriza por su perfil tradicional, unido a rasgos de excesivo formalismo, sin mostrar preocupación por apoyar la experimentación, innovación e investigación de los profesores. Las supervisiones y evaluaciones, son realizadas a partir de una guía orientada por el MED Central, prevaleciendo en mayor grado el espíritu competitivo a distintos niveles que la preocupación por la calidad del desempeño docente y académico.

El trabajo de los Directores se centra en las tareas administrativas, más que en las académicas. La formación permanente y actualización de los profesores, aún no forma parte de la agenda de desarrollo de los centros autónomos. La participación cuantitativa de los profesores en los Consejos Directivos, según lo establecen las normas establecidas, es inferior a la de los padres de familia, lo que puede estar debilitando la atención de la Autonomía Escolar hacia los problemas del currículum y la enseñanza. Algunos Directores se refieren a ello al decir:

“esto no debiera ser tan agobiante para que pudiéramos dedicarnos más tiempo a lo pedagógico” (Lucio, 1996c - E:2)

“dedico más tiempo a lo administrativo que a lo sustantivo, pues se dan muchos imprevistos burocráticos y gestiones de última hora del MED” (Lucio, 1996 - E:4)

• La Equidad

El marco de profunda *inequidad social* en la que vive el país, particularmente el sector rural, marca las condiciones de inequidad del sistema y, particularmente la que se produce entre los centros autónomos. De hecho, la tendencia a llevar mayores beneficios a los centros autónomos con relación a los centros no autónomos, a la larga, estaría generando mayores desequilibrios. Algunas regiones del país, como la Atlántica, en las que la descentralización ha avanzado menos, se comienzan a mostrar severos rezagos en sus indicadores educativos. Esto coincide con otros estudios (Lucio, 1996b) que evidencian preferencias de atención y asesoría desproporcionadas del MED hacia los centros autónomos, con relación a los centros públicos.

El aporte voluntario de los padres de familia en el nivel secundario, favorece invertir la estructura financiera en la educación secundaria, disminuyendo el aporte estatal y aumentando el familiar. De esta forma, se introduce un *nuevo factor de inequidad* en el sistema educativo. La elevación de la calidad educativa, en las condiciones de pobreza que asolan el país, no se hará realidad, mientras el estado no asume a plenitud la responsabilidad de la educación con prioridad en las zonas más pobres.

• **Legalidad del Modelo de Autonomía Escolar**

Como ya se ha dicho, la Autonomía Escolar encuentra su inspiración en la Carta Magna. Sin embargo, la *ausencia de un marco legal* específico que precise la conceptualización y puesta en marcha de un modelo de Descentralización de la Educación ampliamente consensuado por la nación, ha generado desde los inicios fuertes tensiones con las organizaciones magisteriales y los padres de familia en distintos lugares del país. La poca cultura legislativa existente en el país en el ámbito educativo y las dificultades para construir un verdadero Estado de Derecho en la nación, contribuyen a que empresas complejas y de cobertura nacional como la descentralización educativa, se desarrollen sin contar con el respaldo normativo requerido. Las expectativas de participación democrática que se han abierto con la Autonomía Escolar, no pueden ser negadas por la coyuntura política del país. Un proceso de amplia concertación, reflexión, investigación y normación de la misma, contribuirán a hacer de la Educación un *"punto de encuentro nacional"* para alcanzar la democracia y el desarrollo.

e) **El Sistema Educativo Autónómico Regional**

La historia del desarrollo de la educación nacional, es también la historia de la exclusión de la Costa Atlántica. Las tensiones históricas de este amplio y rico sector geográfico nacional, agudizadas en la década de los años 80, dieron pie a la aprobación de la Ley de Autonomía de la Costa Atlántica. Sin embargo, la centralización y el mayor desarrollo de la Educación en el Pacífico, ha profundizado los problemas de equidad y calidad de la educación en estas regiones autónomas.

Los Consejos Regionales Autónomos, amparados en el marco jurídico de la autonomía, introdujeron una propuesta (1997) al Ministerio de Educación, conclusión del Taller *"Preparación de Propuesta de un Modelo de Educación Descentralizada para la RAAN y la RAAS"*, elaborada con amplia participación de distintos sectores. En la misma se plantea la necesidad de descentrali-

zar el *PEBI - Proyecto de educación Bilingüe Intercultural*- con los recursos que correspondan y reformar a fondo los planes de formación de las Escuelas Normales. El objetivo de crear *un sistema educativo basado en la realidad multiétnica* y el rescate histórico y cultural, pasa por la necesidad de definir el rol del Gobierno Central, el Gobierno Regional, las Alcaldías, las instituciones religiosas, las comunidades y los Consejos Educativos Regionales y Municipales. La identificación de los puntos de equilibrio, convergencia y responsabilidad, entre el perfil educativo de la nación y los perfiles educativos específicos, constituye un punto de agenda pendiente urgente, en atención a favorecer la equidad y calidad en el sistema educativo con relación a las regiones históricamente más olvidadas.

f) La Descentralización del INATEC:

• Justificación de la Descentralización:

La Descentralización en INATEC, integra el conjunto de políticas de la Reforma Educativa institucional, encontrando su justificación en el marco del programa de reforma integral y modernización pública, y el propósito de atender con mayor eficacia y eficiencia a los más pobres, apoyando a los sectores productivos.

Los logros que ha experimentado el proceso descentralizador a nivel político, económico, técnico - pedagógico y administrativo, parten del amplio consenso alcanzado con todos los sectores involucrados.

• Puesta en escena de la Descentralización:

Su punto de partida (INATEC, 1996e) ha sido:

- La voluntad institucional de transferir funciones, recursos y poder al nivel local
- La participación de todos los actores.
- Equilibrio, gradualidad y diversas formas de participación y escogencia de centros con base a criterios de desarrollo.
- Elaboración de políticas, normativas, controles, traslado de recursos y capacitación a los implicados.
- Experimentación de nuevas opciones pedagógicas.

Su esperanza ha sido puesta en lograr:

- La participación de la sociedad civil.
- Servicios educativos ágiles a nivel local.
- Modelo de capacitación para la independencia de los centros.
- Participación de estructuras de apoyo público y privado.

Sus Objetivos se dirigen a:

- Optimizar recursos para mejorar la efectividad de la Formación Profesional.
- Transferir funciones docentes, administrativas y financieras a nivel local y ampliar la participación civil.
- Ampliar la cobertura educativa con mayor calidad.

Sus *Líneas de Política* se proponen: establecer convenios entre los centros y la dirección, transferir responsabilidades para que innoven y adecuen al nivel local, establecer comités de apoyo electos para tomar decisiones, realizar una gestión responsable ante la sociedad, propiciar la calidad sobre la cantidad y organizar un sistema de monitoreo del proceso.

En 1995, la Comisión Institucional de Descentralización diseñó el marco conceptual, procediendo posteriormente a la selección de centros con base a los resultados del diagnóstico. Los centros seleccionados corresponden a los sectores Agropecuario - Forestal, Industrial y Administrativo - Económico.

Las funciones descentralizadas corresponden a la planificación, el diagnóstico, la investigación y la técnico - docente. La Metodología de la descentralización está dirigida a los aspectos técnico - docentes, particularmente al diseño curricular, la capacitación docente, la supervisión y evaluación. Al nivel de cada centro, se han formado comisiones curriculares que elaboraron perfiles, planes, programas modulares y manuales didácticos.

El proceso de descentralización de los centros se inició con la comunicación con los centros, asesoría para identificar formas de cooperación, capacitación a directores, gestión de ayuda ante el Estado, supervisión de los proyectos de cada centro e intercambio entre distintos centros. En el nivel administrativo se descentralizan recursos de la nómina, servicios generales, se anticipa apoyo para compra de equipos y útiles de servicio básico. El mantenimiento mayor de la infraestructura es centralizado por medio de licitaciones y contratos.

La cooperación técnica internacional juega un papel relevante, siendo compartida con diversas formas de cooperación comunitaria.

• **Resultados Iniciales:**

El proceso de descentralización que se lleva a cabo en los Centros de Formación Profesional adscritos al INATEC, presenta algunos desajustes (Gaitán et al., 1997) con las demandas de los usuarios, particularmente en lo que corresponde con la coordinación y grado de respuesta a las necesidades de capacitación que manifiesta el sector. El modelo actual, centraliza el establecimiento de

coordinaciones y convenios con los actores sociales con relación a los servicios de capacitación.

Es notoria la participación activa del sector privado y la sociedad civil en la conducción, organización y desarrollo de los centros. Sin embargo, se hace necesario un mayor nivel de apropiación de cada centro, en cuanto a mejorar el grado de pertinencia de su oferta con respecto a las necesidades y características del sector social atendido. Un mayor grado de autonomía de los centros, puede estimular mayor nivel de flexibilidad, agilidad y adaptación al medio del modelo de capacitación.

El mejoramiento del sistema de recaudo del 2%, de acuerdo a la Ley, favorecería la dotación de los recursos necesarios a los centros para la aplicación del modelo de descentralización. Por otra parte, en la participación más integral y efectiva del sector privado y de la sociedad civil en el proceso de definición de políticas, de su aplicación y evaluación en las instancias definidas para tal fin, puede encontrarse la clave del éxito del modelo de descentralización y de sus propósitos para mejorar la eficiencia y pertinencia de la formación y capacitación que se oferta.

Es fundamental que el INATEC desarrolle una campaña nacional de promoción sobre su misión y los beneficios que ofrece a los jóvenes, trabajadores y empresarios, de manera que se logre revalorizar al nivel nacional la calificación técnica, vocacional y profesional, como uno de los instrumentos de mayor impacto estratégico en el desarrollo. En este orden, el acercamiento que tengan INATEC y el MED para lograr su articulación y retroalimentación, contribuirá a mejorar la eficiencia al nivel nacional de la Formación Técnica y Profesional, como una alternativa fundamental para el desarrollo del país.

8.3.4. El Sistema de Evaluación de la Educación Nacional

• Integralidad de la Evaluación:

Uno de los soportes en los que se apoya todo proceso de Reforma Educativa es la Evaluación con todos los componente que la integran. En la medida que la institución educativa logre construir una cultura evaluativa, estará en mejores condiciones para monitorear permanentemente sus estilos y resultados de actuación, y de emprender los procesos de auterregulación necesarios.

Este proceso evaluativo, por otra parte, comporta varias vertientes que deben todas ellas ser atendidas para ofrecer una visión holística de la realidad existente, tanto atendiendo a criterios del nivel individual de los actores (estu-

diantes, personal académico, personal administrativo, etc), del nivel institucional, nivel de dependencias, nivel interinstitucional, nivel de subsistemas y nivel del sistema educativo. En síntesis, la Evaluación debe acercarse a valorar la calidad institucional de los Centros Educativos, del Currículum y de los Aprendizajes.

• **La realidad de la Evaluación en el marco de la Reforma Educativa:**

Desde el inicio de las medidas orientadas a la Reforma de la Educación, como ya se ha dicho, no se definió ninguna política o estrategia relativa a la Evaluación del proceso de la Reforma en sí o de algunos de sus principales componentes. Tal ausencia, parece estar vinculada a la desestima que la administración de la educación ha mostrado con respecto a la Planificación de la Educación.

La documentación revisada y las consultas realizadas permiten establecer que, las únicas prácticas evaluativas que se realizan, son las del aprendizaje normadas por el Reglamento de Educación Primaria y Secundaria (MED, 1993c) y otras normativas específicas. En coincidencia con la valoración que hace R. Kraff a este respecto (1995), esta evaluación unidimensional que se practica, estaría incidiendo más en elevar los niveles de repitencia y deserción que en prevenirlos. Por consiguiente, esta evaluación no tiene impacto en la calidad de la educación.

La Oficina de Evaluación, ya existente en el Ministerio de Educación, tampoco ha desempeñado su labor, por diferentes razones, dirigiendo su campo de actuación hacia la medición de los logros de los proyectos de financiamiento. De alguna forma, se percibe un manejo muy limitado del concepto de evaluación. Los problemas detectados en el proceso de la Reforma Educativa a partir de investigaciones realizadas por el propio Ministerio de Educación o por organismos independientes, suelen ser celosamente resguardados, no siendo asumidos institucionalmente como puntos de partida para mejorar el proceso de Reforma.

Esta actitud obliga a pensar, que los programas pueden operar en el tiempo sin que se formule nada diferente, sobreviviendo así los vacíos y errores, y marcando una pauta de intervención en la realidad educativa del tipo "*ensayo y error*". En consecuencia, los cambios que se operan, frecuentemente suelen ser irracionales o no justificados.

En la política del Ministerio de Educación aprobada para el período 1997-2000, en el marco de la Política Social (Belli et al. 1997), se alude por vez

primera al establecimiento de un Sistema de Evaluación de la Calidad de los Aprendizajes por medio de la aplicación de pruebas estándares, como un medio para garantizar la equidad y la calidad de la educación. Esta política es retomada también por la Dirección General de Investigación, Evaluación e Informática, para ser implementada en este nuevo período. Sin embargo se requiere para su adecuada implementación de disposición institucional para capacitar los recursos humanos, niveles de organización, armonización sistémica y apoyo financiero y material.

La *"Evaluación del Desempeño"* (MED, 1997n) para el personal directivo, técnico, profesional, administrativo y de servicios, presenta el objetivo, criterios y mecanismos para evaluar al personal, aunque es probable que los parámetros que se indican, no sean tomados en cuenta, dado que en muchos casos, el despido de personal de la institución se rige por otros criterios. Los maestros son también evaluados en los centros autónomos, con base a una guía orientada, que enfatiza más los aspectos formales que los cualitativos. El proceso evaluativo para seleccionar al "mejor maestro" y al "mejor alumno", tiene una connotación competitiva, no rigiéndose en todos los casos por patrones de calidad. Este enfoque competitivo de la educación, es inducido por el modelo que predomina en la dirección de la economía y el modelo de desarrollo.

Por lo general, no se hace uso del carácter integral y sistémico que debe tener la evaluación, de manera que comprenda, no sólo los resultados académicos estudiantiles, sino también los niveles de calidad institucional de cada subsistema, de todos los aspectos relativos al curriculum (diagnóstico, diseño, elaboración de perfiles, planes, programas y textos) y su implementación, del personal directivo, académico y administrativo, y los sistemas de gerencia administrativos. Sin duda, la obtención de aprendizajes significativos y relevantes es el objetivo esencial de la enseñanza; sin embargo, son muchas y variadas las componentes y procesos institucionales que concurren en estos resultados, por lo que deben también ser evaluados.

8.3.5 A título de Conclusiones:

1. La Reforma Educativa no cuenta con un sistema de planes coherentemente definidos y articulados entre sí. Las expresiones de planificación existentes no obedecen a una disposición institucional acorde con las exigencias científicas de la planificación. El carácter no participativo de estos procesos es

una regularidad que se deriva de la perspectiva no concertadora que prevalece como tónica institucional.

2. Las medidas en torno a la gerencia educativa, se corresponden con la lógica del sistema económico del país y proponen mejorar la eficiencia de los procesos educativos desde un enfoque formal y de corte administrativista.
3. El modelo de Autonomía Escolar no ha partido de las raíces culturales, económicas e históricas del país, enfatiza la eficiencia de los procesos administrativos y la racionalidad de recursos, comparte con los padres de familia las obligaciones económicas, sin mostrarse interesado por la calidad de los procesos de adecuación y modernización del currículum. Es notoria la ausencia de un marco legislativo regulador de este eje central de la reforma, por lo cual, en la práctica, la Autonomía Escolar se ha convertido en una fuente de tensión educativa y social.
4. No se percibe una conceptualización integral de la Evaluación Educativa que afecte a todas las componentes del sistema educativo, destacándose algunos procesos evaluativos parciales y de corte competitivo. La reciente política de organizar el Sistema de Evaluación de la Calidad, puede aportar en un futuro significativamente, a que se conozcan los resultados educativos y a implementar medidas autorreguladoras del sistema. La institución requiere previamente, para hacerlo efectivo, ampliar y sistematizar el enfoque, los mecanismos y recursos adecuados.

8.4. Medidas de reforma con respecto al contenido de la educación

Las medidas de Reforma sobre el contenido de la Educación agrupan a las principales decisiones que tocan con las políticas, estrategias, etapas y componentes curriculares. A continuación se intenta demostrar que, la Transformación Curricular focalizada en el nivel primario, posee elementos modernos importantes correlacionados con el modelo de sociedad que se construye, y que el enfoque y los contenidos educativos no se traducen debidamente a través de todas las componentes curriculares, lo que explica el débil impacto que estos cambios tienen en las aulas de clase.

8.4.1. El Currículum, cerebro de la Reforma Educativa:

Con las elecciones del 25 de Febrero de 1990 se inicia gradualmente el perfil de una *educación para la modernización* que asentará sus propósitos funda-

mentales en afianzar la paz, la democracia y los nuevos valores que sustentan el nuevo estilo de desarrollo socioeconómico.

Dos grandes etapas se avizoraron en la perspectiva de la Reforma Educativa: *Etapas Inicial de Purificación* de los rasgos de la Educación de la Etapa anterior y *Etapas de Construcción* del nuevo modelo educativo. En ambas etapas, el interés institucional quedará centrado en el Currículum. En este orden, la Reforma Educativa se configurará, tomando como cerebro del subsistema la *Transformación Curricular*. Esta se convierte así en el gran instrumento innovador de la práctica y los valores de maestros y alumnos.

8.4.2. La Política y Estrategia Curricular

• Políticas y Líneas Curriculares:

La política curricular, como llave de la Reforma, resume la concepción educativa y pedagógica, los rasgos del futuro ciudadano y del modelo social que se quiere configurar. Permite configurar y estructurar todos los elementos que confluyen en el currículum, constituyéndose en la «*Carta Magna*» de la Reforma Educativa.

Esta *política curricular*, aprobada en 1992, fue tímidamente explicitada y supuso un profundo corte con relación a la etapa precedente, unido a las dudas, inseguridad y limitaciones existentes en cuanto a la preparación técnica de los recursos humanos (Arrién, 1996a). Su enfoque y contenido se inspiran en un enfoque moderno, al centrar todo su interés en el sujeto que aprende más que en el profesor que enseña. El documento de las Políticas Curriculares (MED, 1992c), orientará el camino de la Reforma Educativa en su vertiente curricular para el período 1992-1996.

• Referentes fundamentales de la Política Curricular:

Las *Bases Legales* del currículum nicaragüense (MED, 1992c) están referidas a la *Constitución Política (Artículos 116, 117 y 118)*, que define claramente los objetivos fundamentales que deberá tener la educación del país.

En el cuadro siguiente se presenta la organización y lógica de las Líneas Curriculares.

Cuadro No. 20 **Líneas curriculares, 1992-1996**

Aspectos de las líneas curriculares aspecto de las líneas curriculares	Elementos que caracterizan cada línea curricular
1. Definición de Objetivos: <ul style="list-style-type: none"> - Generales por subsistema. - Perfiles de Egresados de cada nivel, ciclo, modalidad. - Oficialización de Perfiles. 	- Objetivos generales y su derivación
2. Diseño del Currículum: <ul style="list-style-type: none"> - Atienda a integralidad del individuo. - Asegure que todo el proceso cumplan con el fin de la educación. 	- Criterio de equilibrio de áreas.
3. Proceso Educativo: atender capacidades intelectuales, físicas y sociales, afectivas, actitudinales, axiológicas, estéticas, culturales, espirituales.	- Desarrollo de capacidades:
4. Proporcionar Experiencias de Aprendizaje. <ul style="list-style-type: none"> - Apertura de alternativas de formación técnica y para el trabajo. - Desarrollo de hábitos: honradez, disciplina, autoexigencia, responsabilidad, cooperación, respeto, fuerza de voluntad, intereses vocacionales. - Contacto con recursos de comunidad y materiales concretos. - Enfrentamiento a situaciones prácticas y experimentales. - Desarrollo de imaginación, memoria, oído, imaginación. - Pensamiento reflexivo y creador. - Trabajo en grupos. 	- Nuevos contenidos y estrategias

<p>5. Escuela/Aula de aprendizaje y práctica.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Toma de decisiones. - Trabajo cooperativo. - Elección libre de representantes. - Compromiso con valores democráticos individualmente y a nivel social. 	<ul style="list-style-type: none"> - La Democracia (expresar, escuchar, respetar)
<p>6. Enriquecimiento de Contenidos Curriculares:</p> <ul style="list-style-type: none"> - constitucionales, éticos, políticos y sociales. - Principios y valores cívicos, derechos, responsabilidades. - Aptitudes personales de convivencia social y política. - Pensamiento analítico/crítico. - Utilización del diálogo para resolver conflictos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Nuevos conocimientos, procedimientos y actitudes
<p>7. Paso a Programas centrados en el Aprendizaje:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Aprendizajes permanentes. - Herramientas para continuar aprendiendo. 	<ul style="list-style-type: none"> - Énfasis en procesos.
<p>8. Nuevos Métodos de Enseñanza:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Experiencias de socialización en clases. - Practicar normas sociales. 	<ul style="list-style-type: none"> - Uso de experiencias y reflexión
<p>9. Unificar Objetivos y Contenidos mínimos nacionales (Curriculum Básico).</p> <ul style="list-style-type: none"> - Adecuación a realidad urbana y rural, regional, local. - Logro de Objetivos por distintos caminos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Descargo de contenidos generales y contextualización a nivel local

10. Evaluación como proceso permanente y continuo. <ul style="list-style-type: none"> - Control de calidad del curriculum. - Evidencias de logros de objetivos en educandos y sociedad. - Toma en cuenta desarrollo de todas las áreas de personalidad, ritmos de aprendizaje. - Retroalimentar al educando en sus logros y desaciertos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Evaluación integral de la educación
11. Ambiente escolar atractivo y motivador. <ul style="list-style-type: none"> - Promueve pruebas diagnósticas. - Promueve autoevaluación del grupo. - Limpieza de centros. - Cuidado por la comunidad. 	<ul style="list-style-type: none"> - Responsabilidad de sus acciones.
12. Participación de comunidad educativa en proceso curricular. Familia y comunidad aportan al logro de objetivos educativos.	<ul style="list-style-type: none"> - Educandos, educadores, padres de familia

Organización propia, Fuente: MED.

Tres son los ejes sobre los que gira la política curricular: Definición de Objetivos Curriculares a todos los niveles en correspondencia con las políticas educativas de Reforma, Elaboración del Diseño de un Currículum Alternativo, y el Proceso Educativo, con nuevas componentes de contenidos, métodos y relaciones

• Etapas de la Transformación Curricular:

Tres grandes etapas se prefiguran en la búsqueda de la Transformación Curricular: la *Etapas de Mejoramiento* de Planes y Programas de Estudio, *Etapas* propiamente dicha de *Transformación Curricular* y *Etapas de Adecuación Curricular*:

- *Etapas de Mejoramiento Curricular*: Ya pasada la etapa de «filtración» de contenidos ideológico - políticos de los Planes y Programas de Estudio, se procedió al mejoramiento curricular, enfatizando en la introducción de nue-

vas asignaturas, reordenamiento, secuenciación de contenidos y balance de carga académica y tiempo, pero sin base referencial directa en las Líneas Curriculares.

La profunda importancia concedida a la formación en valores, aunque encomiable por su firmeza y grado de apropiación institucional, alcanzaría extremos de cierto fundamentalismo. La creación de una *Oficina de Asesoría en Valores*, dependiente del Sr. Ministro, a cargo de una persona de ideas profundamente conservadoras y de clara orientación católica, es una muestra de ello.

• **Estrategia de la Transformación Curricular:**

La política curricular establecida, fue inicialmente pensada para los cuatro primeros grados, tomando como base la prioridad que el Banco Mundial y Proyecto Base otorgan a los primeros grados. En el transcurso del tiempo, tras un debate interno del Ministerio, es ampliada la Transformación a toda la Educación Primaria y mucho después a Educación Media.

Los pasos fundamentales (MED, 1993d; Oviedo, 1993c) que han operativizado este largo proceso son: *Primera Fase - Transformación (1994)*: es elaborado el plan de estudios de Educación Preescolar para el tercer nivel (formal) y el Manual de utilización, con la capacitación docente correspondiente. Se diseñan los planes y programas de los Primeros y Segundos Grados y de Primero y Segundo años de Formación Docente.

En la *Segunda Fase de Validación Inicial - Transformación (1995)*: se aplican y validan los Planes y Programas transformados. Se transforman Planes y Programas de los 3º y 4º Grado de Educación Primaria y de 3º Año de Formación Docente.

En la *Tercera Fase: Generalización - Transformación - Validación (1996)*: son generalizados los Planes y Programas validados (1º, 2º de Primaria; 1º y 2º Formación Docente); se aplican y validan los planes y programas transformados de 3º y 4º de Primaria y de 3º de Formación Docente; se transforman Planes y Programas de 5º y 6º Grados de Primaria y elaboran componentes curriculares para las Modalidades de Multigrado, Extraedad y PEBI (Bilingüe Intercultural).

La *Cuarta Fase: Generalización - Validación (1997)*, comprenderá la aplicación y validación de los Programas de 5º y 6º Grados de Primaria, se generalizan los Planes y Programas de 3º y 4º Grados, a la vez que se generalizan las componentes curriculares de Extraedad, Multigrado y PEBI.

En la *Quinta Fase - Generalización (1998)*: son generalizados los componentes curriculares de 5º y 6º Grados. A partir de 1995, el proceso sufrió un

súbito cambio de ritmo.

La *Adecuación Curricular*, apoyada en la *microplanificación curricular*, actualmente en desarrollo, se constituye también en una estrategia importante para mejorar cualitativamente la educación, con base en la correspondencia clara de los contenidos curriculares con las necesidades de cada contexto local (Ugalde, 1995; Oviedo, 1994; Sandoval, 1997; SIMEN, 1994b).

Cuando a los maestros se les ha consultado (ESRE, 1997) sobre la Transformación Curricular y sus características, el 63.7% afirma que ésta no ha cubierto a todos los subsistemas y modalidades, reconocen en un 65.1%, que los Perfiles, Planes y Programas de Asignatura, por regla general, representan una alternativa frente a la práctica tradicional, con claros referentes en la pedagogía moderna. No obstante, el 62.8% afirma no conocer bien el nuevo enfoque curricular y pedagógico, a la vez que, el 60.5% son del criterio de que los nuevos contenidos no se ajustan a las necesidades del país.

8.4.3. Principios que rigen el proceso de modernización del currículum

Se examina a continuación la concepción que prevalece en las medidas de transformación curricular, así como el enfoque pedagógico y metodológico que subyace en la aplicación práctica de los currícula en el aula de clases.

• El enfoque conceptual del proceso de la transformación curricular:

La Dirección de Currículum (Tenorio et al., 1996) del Ministerio de Educación entiende la política curricular como el conjunto de «*concepciones, definiciones y directrices*» que orientan el trabajo curricular, interpretando el Currículum como «*el conjunto de experiencias*» por las que, el que aprende, construye su concepción del mundo. En este orden, transformar el currículum es una tarea que implica «*cambios significativos en las concepciones educativas*», lo que conducirá a un nuevo estilo de educación.

• Concepciones filosóficas y pedagógicas que predominan en el Diseño Curricular y en la Pedagogía Escolar

De la concepción de *Educación Popular* emanó una pedagogía profundamente encarnada en el medio social pero negada en el nuevo contexto de la reforma. El actual modelo pedagógico orientado hacia una «*pedagogía para la modernización*» (Arrien, 1996c), encuentra sus nutrientes fundamentales en el *Proyecto Principal* y la *Declaración Mundial de la Educación para Todos*. La adopción del *constructivismo*, estuvo acompañada de prejuicios políticos y desconocimiento por parte de los funcionarios del Ministerio de Educación, vincu-

lándolo al pensamiento de izquierda, particularmente por su componente histórico - social (Vigotsky). La versión oficial definitiva recoge del Constructivismo algunos de sus aspectos pedagógicos y psicológicos representativos más coincidentes con la concepción de J. Piaget, desechando otras aportadas por L. Vigotsky, vinculadas a la *cosmovisión histórico - social de la cultura* y su interacción en el aula. De este *reduccionismo* procede la actual confusión pedagógica de técnicos y maestros, cuando limitan este enfoque al diseño curricular sin hacerlo extensivo a la práctica pedagógica, la que queda reducida al logro de «*la actividad en el aula*» («*metodología activa*»).

• **Algunos compromisos del currículum con respecto al nuevo enfoque:**

La versión oficial del *Constructivismo Humanista* adoptó como ejes inspiradores, el rescate del verdadero sentido de la formación plena e integral y la educación para la democracia, la paz, el desarrollo y la familia. La *Perspectiva Constructivista-Humanista* considera al estudiante un ser concreto y diverso, favorece la *integralidad del desarrollo* armónico; considera el aprendizaje como un proceso; ve al *docente* como facilitador de experiencias de aprendizaje; y sus *objetivos* aspiran a la formación integral de la persona.

Uno de los mayores aciertos en esta transformación curricular lo constituyen los nuevos *Ejes Transversales* incorporados en el tejido de cada disciplina y en el entramado interdisciplinario. Podemos resumir éstos en: *Valores cívicos*, religiosos y morales; el *Medio Ambiente*; la Salud e Higiene; *Educación en Población y Educación Sexual*, *Educación en Derechos Humanos*, *Educación para la Paz y la Democracia*; *Educación para el Trabajo y Enfoque de Género*.

El aprendizaje es entendido (Oviedo, 1995) sobre la base de contribuir al mejoramiento personal y social: se aprende siempre y en todos los ámbitos de la vida, dentro y fuera del aula; y sobre todo, se aprende cuando los alumnos están en situación de resolver problemas y llenar una necesidad. El alumno aprende de manera autónoma, creativa y crítica, explotando sus capacidades y habilidades, en un ambiente democrático y de respeto mutuo.

La evaluación es concebida como un proceso para valorar el nivel de logro de los objetivos del currículum, con una doble dimensión: *evaluación procesual* y *evaluación del producto*. Los indicadores teóricos del nuevo estilo de evaluación son de tipo formativo - continuos y acumulados.

Algunas *disfuncionalidades* que atraviesan este cambio de perspectiva en la evaluación, en coincidencia con J.B. Arrien (1996c), son: los altibajos que se dan en el proceso de transformación curricular; y el hecho que, el proceso de

transformación curricular, requiere un *cambio conceptual* en las autoridades y funcionarios.

8.4.4. Transformación de Perfiles y Planes de Estudio :

• Educación Primaria

Los perfiles y Planes de Estudio para el Nivel Primario fueron elaborados con base a algunos rasgos de diagnóstico de la realidad del país, las políticas y líneas curriculares (Villalobos et al., 1994; MED, 1993 II) y las características y exigencias planteadas por el subsistema de Educación Primaria. Se plasman Perfiles Diferenciados en cuatro variantes: *Perfil Básico* que reúne categorías fundamentales de Educación Primaria, *Perfil Etnico*, *Perfil para el Area Rural* y *Perfil para niños y niñas en Condiciones Especiales*. Las modalidades que la Educación Primaria desarrolla en el área rural son: *El Multigrado*, *Primaria Regular*, *Primaria Acelerada Diurna* (Extra-edad). El Perfil para Niños y Niñas en *Condiciones Especiales*, se deriva de las limitaciones existentes en las categorías: empleo, vivienda, salud, educación y servicios básicos, las que configuran un escenario de condiciones especialmente difíciles que requieren una atención diferenciada.

El Perfil Básico para niños y niñas de Cuarto Grado y de Sexto Grado (MED, 1993 II), se sustenta en los principios de Formación Plena e Integral. Educar para el Desarrollo. *El Perfil Diferenciado Rural* para cuarto y sexto grados, establece algunas peculiaridades. El *Perfil para Condiciones Especiales* enfatiza en algunas prioridades para el sector. El *Perfil Diferenciado Etnico Autóctono* se dirige a las prioridades de: la salud, cooperación, construcción habitacional y manejo del ambiente.

El *Plan de Estudios de Educación Primaria* (MED, 1996y), establece una carga horaria de 22 horas para Primer Grado, 24 para Segundo, 26 para Tercero, 27 para Cuarto Grado y 28 para Quinto y Sexto Grados, distribuidos en siete áreas disciplinarias: Español, Matemáticas, Estudios Sociales, Moral y Cívica, Educación Práctica y Estética, Educación Física, con una carga porcentual para Español (36.12%), Matemáticas (20.65%), Estudios Sociales (11.61%) y Moral y Cívica (7.10%).

Los perfiles y planes de estudio han incorporado aspectos diferenciales propios del contexto de cada sector, aunque no todos han logrado ponerse en práctica.

• El Currículum de Educación Preescolar:

En 1994 se inicia un proceso de mejoramiento curricular, proponiendo entre sus objetivos, la creación de un modelo flexible capaz de integrar a la familia y

la comunidad como facilitadores de la formación del niño, ofrecer una atención integral que estimule el crecimiento del niño; ofrecer a los padres los elementos fundamentales que les permitan atender a sus hijos en el hogar y brindar capacitación a los educadores voluntarios.

• **El Currículum de Educación de Adultos:**

Las *estrategias de Desarrollo Curricular* se orientan para este sector. a: fortalecer y enriquecer el currículum de la alfabetización; producir materiales de aprendizaje pertinentes con la problemática de los adultos y de la comunidad y con los valores morales y espirituales familiares, sociales y productivos; diversificar los componentes organizativos y metodológicos; y flexibilizar con nuevos criterios el currículum de Educación Primaria Acelerada para Adultos. Estos propósitos contrastan, en la práctica, con el retroceso experimentado en la dinámica de la Alfabetización y programas afines.

• **El Currículum de Educación Especial:**

En la década de los años 90 se gestó un movimiento integracionista de los alumnos con problemas especiales, como alternativa a la marcada *concepción segregacionista* que ha predominado. En enero de 1990, la administración educativa saliente, elaboró la “*Propuesta de Transformación de los Servicios*” (MED, 1990b), proponiendo la organización de tres tipos básicos de servicios en secuencia para atender a los discapacitados: la Integración Familiar, Integración a *Servicios Formales* de Educación, *Integración Total* a los servicios educativos regulares (o Integración Parcial, según los casos) y la *Incorporación a Escuelas de Educación Especial*. La propuesta actual plantea la necesidad de conformar un nuevo currículum flexible que se adecue a las necesidades del nuevo marco conceptual y la realidad del país. El programa, en la práctica, ha sido relegado por la institución.

• **Transformación Curricular del INATEC:**

A partir de 1992 el Instituto Nacional Tecnológico realizó cambios profundos en los contenidos curriculares, en la búsqueda de un nuevo modelo de Formación Profesional (INATEC, 1996c, 1996d, 1996g). Entre 1993 y 1996 fueron elaborados los documentos curriculares con sus diferentes componentes, configurando el currículum del *Nuevo Modelo de Formación Profesional* orientado a la persona, la vida, el trabajo y el medio ambiente. La *Enseñanza Modular* adoptada, facilita diversos perfiles e itinerarios flexibles con salidas parciales o finales al mundo del trabajo. Los nuevos modos y niveles de formación establecidos son: de *Habilitación*, dirigido a trabajadores, de *Aprendizaje* dirigido a

jóvenes y adultos, de *Complementación* para mejorar las competencias de los trabajadores con experiencia, de *Especialización* para profundizar los conocimientos y habilidades y de *Técnico Básico Rural y el Técnico Medio*, dirigido a jóvenes o adultos.

8.4.5. Programas de Asignatura, Libros de Texto, Guías Metodológicas y Ayudas Didácticas.

Examinar el enfoque, contenido e interrelación entre los libros de texto, las guías metodológicas y demás material de apoyo didáctico con las demás componentes curriculares es fundamental, pues en ellos se materializa el mensaje educativo que la Reforma Educativa se propone inculcar en los futuros ciudadanos. En ellos se concreta en gran medida, no sólo el *Curriculum Explicito*, sino también el *Curriculum Oculto*, tanto o más influyente en la formación de los estudiantes.

• Los Programas de Asignatura:

En la muestra de programas analizados (MED, 1993f, 1993g, 1993h, 1993i) sobresalen, de manera general, algunas constantes importantes que merecen ser destacadas: los objetivos y los tipos de actividades a realizar en el marco del nuevo enfoque didáctico, enfatizan nuevas sensibilidades y valores cristianos tradicionales y no se orientan al ámbito rural; no se introducen rupturas importantes con el enfoque didáctico tradicional, ni incorporan aspectos hoy considerados fundamentales para el enfoque constructivista, principalmente en las *dimensiones cognitiva, epistemológica y sociocomunicacional*; las actividades planteadas no se orientan a partir de las *representaciones previas* de los alumnos ni a *generar conflictos sociocognitivos* para contribuir a su desarrollo conceptual.

- Textos y Guías Escolares:

El Ministerio de Educación focalizó su interés, a partir de 1990, en modificar los libros de texto, por atribuir a estos diversos componentes ideológicos y políticos partidistas, con el convencimiento de que, son el mejor medio para transmitir los valores políticos, ideológicos, éticos y sociales del nuevo sistema. La sustitución total y rápida de los textos escolares, se convirtió en la *estrategia central de ruptura* con la educación anterior. Los nuevos textos fueron elaboraciones y reproducciones de textos extranjeros (mexicanos, colombianos, etc.), sin derivarse de un plan curricular ad hoc, con adecuaciones cosméticas, poca coherencia y pertinencia respecto a la realidad nacional y un lenguaje y conte-

nidos culturales ajenos a la cultura nacional. En prácticamente diez meses, todos los textos del país fueron cambiados, según lo reconocerían funcionarios de la AID.

Entre los nuevos textos introducidos que merecieron mayores críticas se encuentra la Colección de *Educación Moral y Cívica* que cubría, desde el Segundo Grado de Primaria hasta la Secundaria y reflejaba puntos de vista abiertamente confesionales católicos y contenidos que evadían la realidad de pobreza y división del país, presentando un enfoque simplista y virtual de la nación. Los libros de *Historia de Nicaragua* presentaron una visión desequilibrada de la lucha sandinista y las intervenciones norteamericanas en Nicaragua. Los libros de lectura presentaban clara tendencia sexista, racista y clasista.

En general, los nuevos textos, a pesar de los inconvenientes y tensiones que provocaron, fueron más accesibles, atractivos y con menos contenido político que los anteriores, incorporando nuevos temas como la paz, la reconciliación nacional, las drogas y el medio ambiente. Coincidiendo con otros estudios (Arnove, 1994), su edición atractiva y colorida, aunque con múltiples errores pedagógicos, destacaba valores de armonía, paz e igualdad social, eludiendo las diferencias socio - económicas de los grupos sociales. Esto trajo consigo diferentes problemas metodológicos para los docentes y de aprendizaje para los estudiantes.

La desconfianza en el personal técnico nacional preparado para abordar esta tarea de elaboración de libros de texto con propiedad, distanció la toma de decisiones, prolongando este proceso por varios años, mientras se intentaba reconstruir la capacidad técnico - pedagógica nacional.

La última serie de nuevos textos escolares, elaborados en correspondencia con la transformación curricular realizada, han supuesto un gran esfuerzo por superar las incongruencias de las anteriores ediciones de textos mencionadas. Sin embargo, aún no se ha sabido aprovechar debidamente la oportunidad, experiencia y capacidad nacional disponibles de maestros, especialistas e infraestructura editorial para la elaboración de los nuevos textos. En estos, sobre la base de textos extranjeros, técnicos nacionales fueron incorporados algunos elementos contextualizados, que hubieran adquirido mayor sentido, de haber sido abordados integralmente desde el contexto nacional por el personal y editoriales del país.

Entre las observaciones hechas por un grupo de especialistas nacionales respecto a los nuevos textos de Formación Cívica que el Ministerio de Educa-

ción tenía en preparación (Noviembre, 1997), sobresalen entre otras: la cosmovisión del pensamiento religioso católico conservador, afirmaciones controversiales sobre el aborto y otros tópicos, expresan la voluntad de evitar los partidismos políticos pero contienen manifestaciones no equilibradas.

Con motivo de las elecciones de 1996, el Ministerio de Educación elaboró un Adendum al Libro de Historia de Nicaragua de 5° Año de Secundaria, con un contenido sesgado en contra del Frente Sandinista. A fines de 1997, con ocasión de una Licitación de Minibibliotecas Infantiles publicada por el propio Ministerio de Educación, con más de 1028 libros para escuelas primarias, la Oficina de Asesoría en Valores decidió eliminar cinco cuentos reconocidos por la tradición nacional, por considerar que atentaban contra los valores establecidos. La rectificación institucional posterior respondió a las protestas públicas de sectores nacionales.

8.4.6. Experiencias innovadoras que Alientan la Nueva Institucionalidad Curricular:

• Proyecto PAM-PALE:

En el mes de agosto de 1992, inicio el Proyecto PAM-PALE financiado por la OEA, en 12 Escuelas Urbanas y Rurales, con el propósito de realizar una "*Innovación Curricular*" que contribuyera a disminuir los índices de repetición y deserción escolar en los Primeros Grados de Educación Primaria. En 1993, la propuesta se extenderá a los Segundos Grados y en 1994 a los Terceros Grados, ampliándose a 11 escuelas más. El programa se centra en el aprendizaje de la *Lecto - Escritura y las Matemáticas*.

Las bases conceptuales del programa están referidas a la *Teoría Psicogenética* de Piaget, complementada con los aportes de Vigotsky (Sandoval y Ramírez, 1995). El proyecto, a juicio del SIMEN, ha impactado en las comunidades, incrementando la matrícula, se han reducido notablemente los índices de deserción, y los aprendizajes evolucionan mejor, aunque en forma lenta. El Proyecto aportó elementos significativos a la Transformación Curricular.

• Las Escuelas Modelo y la Transformación Curricular:

Las 68 Escuelas Modelo apoyadas por el Proyecto BASE (AID), ofrecen un escenario priorizado para la transformación curricular, al constituirse en foco emisor de innovación de nivel nacional, concentrándose, a la vez, en ellas la mayor dinámica de apoyo técnico - administrativo del Ministerio de Educación. Diversas consultas, evaluaciones y estudios realizados por el MED y el

Proyecto Base (MED, 19970; MED, 1997d; MED, 1997h; Dev/Tech, 1996; Montenegro et al., 1995) concuerdan en los siguientes aspectos:

- Las Escuelas Modelo disponen de la infraestructura indispensable(70%), y el 26 % de ellas disponen de excelente infraestructura.
- Un 63% requieren necesidades básicas de reparación.
- Alumnos, maestros y padres de familia se esfuerzan por colaborar con la limpieza y cuidado de las Escuelas.
- Sus índices de retención son del 100% y de aprobación del 80%.
- Los centros recibieron el 87% de los textos y disponen de medios auxiliares.
- En general, los docentes, que en su mayoría son graduados (90%), manifiestan amplitud y receptividad para la aplicación del nuevo enfoque, pero no centran su atención en el aprendizaje.
- Las escuelas más cercanas al Pacífico concentran mayor número de modalidades.
- Tienen un 96% de días efectivos de clase y los maestros no optimizan el tiempo de clase; se dan frecuentes problemas de indisciplina, pues los profesores no logran incorporar a los alumnos a una dinámica motivadora de aprendizaje.
- Los maestros presentan problemas de dominio de conocimientos y no han interiorizado el enfoque curricular.
- El *vaso de leche* en todas las Escuelas Modelo y la galleta nutritiva en once escuelas priorizadas, contribuyen a mejorar la eficiencia de la educación.
- **Escuelas Laboratorio y Demostrativas: referentes innovadores de la Reforma Educativa:**

La puesta en marcha de seis Escuelas Laboratorio y cuarenta y un Escuelas Demostrativas, son concebidas como *espacios nucleares de innovación*, atendidas y financiadas por el Proyecto BASE (Mora, 1995). Las *Escuelas Laboratorio*, asociadas a las Escuelas Normales, son espacios educativos de ensayo, validación y experimentación pedagógica. Las *Escuelas Demostrativas* son espacios de divulgación de experiencias innovadoras exitosas.

- **Centro de Educación para la Democracia: Formación Cívica**

La creación del Centro de Educación para la Democracia , con el apoyo de la Federación Americana de Maestros y el Fondo Nacional para la Democracia y la Agencia Internacional para el Desarrollo, se constituyó en el mayor bastión para impulsar uno de los grandes pilares de la Reforma Educativa y del Currí-

culum que cruzará todas las actuaciones ministeriales: *la Educación para la Democracia*.

Aún cuando varios de sus objetivos se han explicitado, evidencia propósitos políticos afines a modelos de democracia experimentados en otros contextos. En 1992, el Centro elaboró el Marco Curricular de *Educación para la Democracia de la República de Nicaragua* (MED, 1993a) en base a tres ejes fundamentales: la enseñanza e internalización de los principios y valores democráticos, los saberes culturales y el desarrollo de habilidades democráticas.

8.4.7. En conclusión:

- La Transformación Curricular realizada responde a un modelo de Educación para la Modernización, está focalizada en el nivel de Educación Primaria, responde a una estrategia de total ruptura con la orientación educativa anterior, está organizada en etapas progresivas y dispone de un enfoque actualizado de orientación constructivista - humanista.
- El *enfoque curricular*, aunque moderno, incorpora la concepción constructivista en forma parcial, reduccionista y poco congruente.
- Los *programas de asignatura* introducen grandes cambios con respecto a los programas convencionales; poseen un enfoque religioso y de valores tradicionales e introducen con distintos énfasis, nuevas sensibilidades educativas.
- Los textos escolares elaborados en el exterior del país, aún con las adecuaciones sufridas, no conectan con los problemas e identidad nacional.
- El desarrollo de las capacidades nacionales para la elaboración de textos, aún no constituye una prioridad educativa, lo que encarece económicamente los materiales educativos y favorece la falta de contextualidad, sustentabilidad y transferibilidad del enfoque curricular de la enseñanza y el aprendizaje.
- Los *perfiles, planes, programas, textos y guías didácticas* elaborados, no disponen de la coherencia y articulación debidas, razón por la cual, pueden significar una ocasión de confusión para los docentes e influir negativamente en los aprendizajes.
- Los resultados apreciados en las aulas en las que se aplican las transformaciones curriculares demuestran que, los maestros, no han incorporado el enfoque y los métodos de trabajo del constructivismo-humanista, aunque manifiestan una actitud positiva hacia los cambios.

- Los *materiales didácticos elaborados*, por lo general, no reflejan un perfil nacional, ni han aprovechado el caudal técnico especializado del país. Contienen un nuevo cuadro de valores, en correspondencia con el modelo económico que se desarrolla en el país, no identificado plenamente con la cultura, identidad y realidad de pobreza del país.

8.5. Medidas de reforma con respecto a las niñas y las mujeres:

A continuación se analizarán las políticas y medidas adoptadas por el Ministerio de Educación, introducidas en el curriculum con respecto al enfoque de género.

8.5.1. Medidas de la Reforma Educativa con respecto a las Niñas y Mujeres

El nuevo gobierno, que asume el poder en 1990, se propuso reducir el Analfabetismo en un 10% en la población adulta, especialmente entre las mujeres, incluyendo entre los objetivos de la Política Social, la revisión de la legislación del país que desprotege a la madre y discrimina por razones de sexo.

En Nicaragua, históricamente, la mujer ha desempeñado los roles tradicionales, aunque los cambios históricos y las necesidades que ha planteado la sociedad, han estimulado algunos cambios en este comportamiento, en función de resolver la crisis económicas. A pesar de ello, tanto la educación como los medios de comunicación de masas, refuerzan estereotipos tradicionales. Los *planes de ajuste estructural* han perjudicado principalmente a la mujer y los problemas de la violencia, desempleo y pobreza afectan fundamentalmente a la mujer.

• La Mujer y su Derecho a la Educación: El Enfoque de Género en la Trans-formación Curricular

Los patrones culturales que se le adjudican a la mujer, frenan su superación intelectual especialmente en el sector rural. La nueva política educativa, establecida a partir de 1990, tiene como centro de atención, promover el desarrollo integral de las personas, la formación en valores morales, éticos, espirituales y patrióticos y el fortalecimiento de la familia. Esta focalización de la educación para la familia se concreta en las medidas de la Política Curricular, incluyendo en el curriculum la educación familiar y sexual, la lactancia materna y, como *eje transversal*, el Enfoque de Género.

Las Políticas Educativas en 1993, en el marco de la lucha contra la pobreza, se proponen disminuir el nivel de *pobreza crítica y extrema*, para lo cual se decide priorizar a grupos vulnerables entre los que se encuentran las mujeres y jefas de hogar en reproducción, niños y niñas menores de 12 años y grupos más desprotegidos.

El Convenio de Cooperación Técnica para el Desarrollo de la Atención Primaria de Salud con la Comunidad Educativa firmado entre los Ministerios de Educación y Salud, contiene la *Política de Educación de la Sexualidad Integral*, elaborado por el Ministerio de Educación (Belli y Palacios, 1994). La educación sexual que se propone se dirige a promover la igualdad de sexos, *revitalizando los roles tradicionales* de la mujer y capitalizando las diferencias con el hombre.

Los Perfiles de la Educación Primaria (MED, 1993II), se dirigen a desarrollar la aceptación y el respeto de la identidad personal, enfatizando en la armonía familiar, los derechos y deberes de la paternidad y maternidad, el conocimiento de los derechos del niño y la niña, el respeto a los deberes y derechos de la mujer y los niños, y de las leyes para erradicar la violencia.

En forma parecida, *el Perfil del Maestro de Educación Primaria* en sus diferentes modalidades (MED, 1994i), establece algunas características que deberá adquirir el nuevo maestro, al conocer y compartir el enfoque de género para rescatar el papel subordinado de la mujer. El contenido de los perfiles, textos y materiales didácticos más recientes, ha supuesto un notable esfuerzo por incorporar esta nueva sensibilidad de la educación en la práctica de los maestros y alumnos en las aulas y en el medio social y familiar próximo.

Las cifras oficiales coinciden en mostrar que, la presencia de la mujer en los diferentes subsistemas es mayor que la de los varones, lo que no garantiza que se adjudique a la mujer el dominio de los espacios privados y públicos en equidad con los hombres, ni que los valores y estereotipos tradicionales relativos al género se hayan superado. En 1993, el 50.4% de la matrícula inicial de *Educación Primaria* eran niñas, desertando más varones (17.95%) que mujeres (15.3%). En *Educación Secundaria*, la participación femenina también es ligeramente superior a la de los varones, presentando mejores índices de rendimiento y más bajos niveles de deserción y repitencia. La Educación Técnica, tradicionalmente ha constituido un bastión masculino, sin embargo, aproximadamente el 60.1% de las matrículas de educación técnica es de mujeres.

La *Encuesta de Nivel de Vida para 1993* revela que, el analfabetismo femenino, era de 29.9% y en el campo de 46.6%, siendo revelador el hecho de que, en 1993, de un total de 41.637 personas alfabetizadas en Educación de Adultos, el 48.35% eran mujeres (Gobierno de Nicaragua, 1994). En el periodo 1990-1996, un total de 7.292 mujeres (MED, 1996 b1) fueron capacitadas en valores relacionados con la familia, la sexualidad, la paz y la democracia. El 81.25% del personal docente de las Escuelas Normales es femenino y el porcentaje promedio de graduados-mujeres, en el mismo periodo, es de 85%.

Cuadro No. 21

Personal graduado en las escuelas normales

<i>Años</i>	<i>Total</i>	<i>Mujeres</i>	<i>%</i>
1990	875	782	89.37
1991	1574	1402	89.07
1992	2338	2026	86.65
1993	1366	1159	84.84
1994	1487	1230	82.71
1995	1627	1311	80.57
1996	1831	1475	80.55
	11.098	9385	85.00

Fuente: MED(1996 b1),

Cuadro No. 22

Evolución del total de alfabetización de mujeres**Dirección de Educación de Adultos**

<i>Año</i>	<i>Modalidad</i>	<i>Total</i>	<i>Mujeres</i>	<i>%</i>
1993	Alfabetización	23.927	11.635	48%
1994	Alfabetización	24.112	12.081	50%
1995	Alfabetización	15.819	7.707	48%
1996	Alfabetización	16.177	10.773	66%

Fuente: MED 1996 b,

Cuadro No. 23

Evolución de la matrícula de niñas en Educación Primaria

<i>Año</i>	<i>Total</i>	<i>Niñas</i>	<i>%</i>
1990	508.684	295.140	58.02%
1991	674.045	356.607	52.90%
1992	568.063	296.650	52.22%
1993	625.012	314.986	50.39%
1994	646.585	324.181	50.13%
1995	585.310	293.744	50.18%
1996	518.603	291.151	50.06%

Fuente: MED 1996,

Las medidas expuestas, representan un notable avance en el tratamiento educativo hacia la mujer, bajo el referente del eje central de la Reforma: la formación en valores. No obstante, a pesar de los pasos dados, queda mucho por hacer en cuanto al *soporte formativo* que augure un cambio de perspectiva.

El Instituto Nacional Tecnológico INATEC, desde su fundación, promueve programas de capacitación técnica de la mujer (INATEC, 1996g). Para ello dispone del Área de Género y Metodología que desarrolla una actividad intensiva en la capacitación en perspectiva de género y otras acciones orientadas al desarrollo de la mujer.

La Colección de Textos de Formación Cívica y Social utilizados en Educación Primaria y Secundaria, pretende recoger el nuevo legado de valores emprendiendo prácticamente una cruzada de moralización social. En sus contenidos de enseñanza, promociona nuevos estereotipos en los roles de género y en los contenidos religiosos, con un enfoque no concertado de modelo democrático.

El análisis realizado en textos, guías y materiales curriculares diversos lleva a conclusiones similares a las obtenidas por K. Wassmann (1994) en cuanto a: el predominio del uso del género masculino, la modelización del espacio de la mujer en el ámbito privado y no en el público. En la práctica, al nivel institucional, aún no se han tomado las medidas que contribuyan a hacer efectiva *una nueva cultura pedagógica del género*.

• Educación de la Mujer en pobreza:

En el período 1980 a 1993, el incremento nacional de la población femenina fue del 64.23%, con un incremento anual de 4.59%. Para 1995, el 50.57% de

los habitantes eran mujeres (INEC, 1995). Los acontecimientos ocurridos en los últimos años, han desintegrado numerosas familias, quedando muchas mujeres como jefes de hogar; el trabajo doméstico reviste grandes dificultades en el área rural, por la carencia generalizada de servicios.

La tasa de mortalidad materna oscila entre 209 a 302 por cien mil nacidos. Los abortos ilegales ocurren en un 74.6% en mujeres entre 20 y 35 años. La atención hospitalaria de los partos es de 36%, ocurriendo un 77% de partos domiciliarios a cargo de parteras. Un estudio reciente (Castilla, 1997), realizado en base a la *Encuesta de Medición del Nivel de Vida* (EMNV) llevada a cabo por el INEC en 1993, reveló que, de 20,046 personas consultadas, la mayoría de las mujeres alfabetizadas tienen más de 25 años; el 71.8% de las mujeres respondientes afirman ser alfabetas. El analfabetismo entre mujeres no pobres se ubica entre las adultas y las niñas, siendo el de estas últimas el más alto con un 8.8%. Las mujeres alfabetizadas no pobres y pobres del área urbana son mayoría, con un porcentaje similar en ambos casos: 15.7% y 16.8%. En el ámbito rural, sin embargo, el número de estos mismos estratos, es mucho menor. Las mayores tasas de analfabetismo ocurren entre los niveles de pobreza y extrema pobreza, con un 26% global, lo que indica la *lógica excluyente* del sistema educativo. De las mujeres en extrema pobreza, el 14.9% residían en el área rural y un 5.6% en el área urbana. El comportamiento del analfabetismo de la mujer, según el mismo estudio, parece ser un fenómeno urbano, en tanto el 49% del total de mujeres residía en la ciudad.

El nivel primario es el nivel educativo de las mujeres nicaragüenses. Las mujeres que no han alcanzado ningún nivel de educación, están ubicadas entre la edad de 6 y 15 años, lo que, mirando al futuro, plantea severas carencias para el nivel de desarrollo humano del país.

8.5.2. A título de Conclusión:

- El enfoque de género y el trato a la mujer en la sociedad ha evolucionado positivamente, sin embargo, aún prevalecen múltiples manifestaciones de desequilibrios y violencia.
- La Transformación Curricular y las medidas de Reforma presentan la componente del enfoque de género con medidas específicas de cobertura, alfabetización y capacitación en favor de las mujeres. Sin embargo, dicho enfoque es restringido, de corte tradicional religioso y no presenta una alternativa válida para contribuir a resolver los problemas estructurales.

- Los indicadores de participación de la mujer en la educación son más positivos que los relativos a los varones. A pesar de ello, el sistema educativo no ofrece una respuesta integral al problema de la mujer y los estereotipos de género continúan siendo reproducidos
- Los índices de desempleo, analfabetismo y los problemas de salud propios de las mujeres presentan regularidades alarmantes, que ponen en grave peligro el futuro de un país en el que las mujeres son mayoría.

8.6. Educación y pobreza

Introducción:

Las medidas de Reforma Educativa encuentran en los elevados índices de pobreza en el país, el mayor obstáculo a su efectividad, a la vez que, el modelo educativo puede convertirse en el mejor aliado del desarrollo de la pobreza, en la medida que su enfoque, contenido y medidas educativas, no sean pensadas ni dirigidas a impactar sobre las causas que provocan la pobreza. Esta lucha contra la pobreza, ha sido proclamada reiteradamente por los *Presidentes Centro-americanos*, que confían en la educación como factor decisivo para su superación y el logro de un Desarrollo Sostenible.

Se analizan a continuación las medidas de Reforma implementadas en favor de la población pobre del país, a la vez se intenta demostrar que, tanto las políticas como las medidas dirigidas a los sectores más pobres, responden a un enfoque no estructural ni intersectorial, por lo que no van dirigidas a combatir las causales de la pobreza.

8.6.1. Situación Nacional de Pobreza y Educación:

Nicaragua tiene un índice de esperanza de vida del 0,70, un índice de analfabetismo del 34.7% (PNUD, 1997). La oferta calórica per capita, en 1992, era de 2.296 calorías. Su *Índice de Desarrollo Humano* es 0.530, menor que el Índice 0.583 experimentado en 1992 (PNUD, 1997), lo que refleja el deterioro sufrido por los componentes socio - económicos nacionales en los últimos años.

Estos indicadores y otros datos (Castilla, 1994; Nitlapán - UCA, 1995) sobre los niveles de pobreza y exclusión de amplios sectores de la población, son altamente preocupantes, confirmandose una vez más, la estrecha correlación existente entre *pobreza - analfabetismo y exclusión de los servicios educativos*.

Las principales conclusiones que pueden destacarse del *Informe preliminar del Estudio de la Pobreza* (Gobierno de Nicaragua, 1994) con

base en la *Encuesta de Medición del Nivel de Vida (EMNV)* son las siguientes:

- Un 74.8% de los hogares del país presentan una o más Necesidades Básicas Insatisfechas.
- La pobreza es un fenómeno predominantemente rural: *la Pobreza Extrema*, representa en el nivel rural, al 60.1% de hogares, mientras que, a nivel urbano, al 39.9%.
- Un total de 48.3% de los hogares del país mantienen alta dependencia económica, con un 42.2% de ellos en condiciones de hacinamiento. Tienen servicios básicos insuficientes un 33% de hogares al nivel nacional y, de ellos, el 20% tienen bajo nivel escolar.
- La pobreza según las regiones del país se presenta con predominio en las Regiones: I (Estelí, Ocotal, Nueva Segovia), V (Boaco, Chontales), VI (Matagalpa, Jinotega) y VII (Región Atlántica), con mayor énfasis de Pobreza Extrema (62.9%) en la Región V.
- Los índices de pobreza se concentran en las estructuras etáreas más jóvenes.
- Las condiciones agudas de extrema pobreza se presentan con intensidad en el país.
- Los niveles de desnutrición en niños de 6 a 10 años en el país alcanzan un promedio de 27.6% , lo que representa la expresión más dramática de la pobreza.

Cuadro No. 24

Escolares de 6-10 años con problemas nutricionales en el país

<i>Departamento</i>	<i>% Población infantil desnutrida</i>
Nueva Segovia	19.5
Madriz	38.1
Estelí	25.3
Chinandega	23.6
León	21.5
Boaco	31.4
Chontales	23.2
Jinotega	33.4
Matagalpa	32.1
Promedio	27.6

Elaboración Propia a partir de datos del Ministerio de Acción Social: jerarquización de Municipios de acuerdo a indicadores del acceso de la población a servicios sociales básicos (Enero 1993).

Cuadro No. 25

Indicadores de nivel educativo del jefe por tipo de hogar

Indicadores	% Jefes analfabetas	% Jefes con nivel universitario
Hogares de Pobreza Crónica	20	3
Hogares de Pobreza Reciente	11	9
Hogares en Situación de Equilibrio	10	11
Hogares No-Pobres	4	41

Fuente: Nitlapán UCA: 1995.

La pobreza determina diferencias en las oportunidades de acceso a la educación, la permanencia en el sistema educativo, las condiciones y medios de aprendizaje y los resultados del proceso educativo relacionados con el desarrollo de capacidades personales, sociales y productivas, determinando en consecuencia, el nivel de calidad de vida de los nicaragüenses.

8.6.2. La Educación y su papel estratégico para vencer la Pobreza:

La *Agenda Social del Gobierno* (1993) se propuso, en uno de sus tres objetivos, atender a la población más pobre y vulnerable. Entre las políticas sectoriales aplicadas para el logro de este objetivo sobresalen: creación de empleo temporal, atender a familias desplazadas; entrega del vaso de leche y la galleta nutritiva escolar; y priorización de atención a los Primeros Grados de Primaria. No obstante tales propósitos, los resultados demuestran que, en la práctica, las medidas no han tenido el nivel de aplicación y el impacto deseados.

La *Estrategia Nacional de Desarrollo Sostenible: 1996-2000* (Gobierno de Nicaragua, 1996) se propuso también seis objetivos para reducir la pobreza. Paralelamente en el mes de octubre (1997), tras la visita al país de una misión del FMI, el Gobierno elaboró un nuevo *Programa de Saneamiento y Crecimiento Económico* (La Prensa, 1996), con la pretensión de equilibrar los índices macroeconómicos a costa de medidas que tensionaron la calidad de vida de la población más necesitada. La carta que los organismos internacionales residentes en el país hicieron al Fondo Monetario Internacional y al Presidente Arnoldo Alemán, abogaba por la incorporación a dicho Programa de medidas de *discriminación positiva* satisfactorias, haciendo ver que:

“La corrección del desequilibrio fiscal y las medidas de tipo financiero han repercutido en el agravamiento de las condiciones de vida de un sector mayo-

ritario de la población...Se observa un importante deterioro en las condiciones laborales a través de un aumento de la informalidad del empleo, así como en la incorporación de niños y niñas al mercado del trabajo, bajos y decrecientes niveles de ingreso real, fuertes corrientes migratorias rural-urbanas y hacia el exterior, en búsqueda de mayores oportunidades, con efectos no deseados en la integración social y una profundización en la ya desigual distribución de la riqueza." (Citado por Envío, 1997: 4)

Por otra parte, entre el 80% y el 85% de los alumnos en edad escolar, padecen algún nivel de pobreza, lo que afecta el ingreso, retención y éxito de los alumnos en el aparato escolar.

Cuadro No. 26
Niveles de pobreza según grupos de edad (en %)

Niveles de pobreza	Infantes (0-5)	Niños (6-14)	Adolescentes (15-19)
No Pobres	14.23	14.68	19.17
Pobres	25.04	23.94	29.93
Indigentes	60.73	61.38	50.90
Total pobres	85.77	85.32	80.83

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Ministerio de Acción Social: 1994

El *Foro de Educación y Desarrollo Humano*, que formulara la *Agenda Abierta* (Foro de Educación y Desarrollo Humano, 1996) ha preparado el camino para un debate nacional sobre el tema de la pobreza en la educación.

Esta instancia viene construyendo consensos sobre el papel estratégico que juega la Educación para vencer la pobreza. En este frente de lucha, se van perfilando *líneas generales* de consenso y acción. Unido a ello, la instauración del *Observatorio de la Pobreza* (PNUD) para medir el fenómeno desde sus distintos ámbitos, es una estrategia relevante en esta dirección.

8.6.3. Medidas de la Reforma Educativa con respecto a la pobreza.

Acceso a la Educación por Niveles Educativos, Gasto en Educación y Analfabetismo.

• Políticas y Medidas de Reforma:

Entre las políticas que el Ministerio de Educación se propuso aplicar desde los inicios del proceso de Reforma Educativa (Plan de 1992), están los propósitos de: *transformar el currículum de Educación Primaria* con el fin de for-

Cuadro No. 27

Algunas acciones educativas en la lucha contra la pobreza

1991	1992	1993
	Vaso de leche a 434.322 niños Elaboración de textos para Alfabetización.	Elaboración de textos para Alfabetización Capacitación a maestros voluntarios y técnicos de alfabetización. Vaso de leche a 440.994 niños.

Elaboración propia a partir de:

Fuente: Dirección de Informática: 1996 (Ministerio de Educación).

mar individuos para el mundo del trabajo productivo y *reducir el analfabetismo*, proporcionando *experiencias de aprendizaje* provenientes de la práctica social y cultural, que fortalezcan la conciencia crítica de los alumnos en su participación activa en la construcción del país. El currículum, desde esta perspectiva, se ve reforzado por contenidos de salud, nutrición e higiene, prevención de drogas y otros elementos que conduzcan a elevar la calidad de vida.

Entre las Políticas Educativas aprobadas en el Plan de Gobierno (Plan 1993) sobresalen las relacionadas con: disminuir el nivel de pobreza crítica y pobreza extrema, priorizando los grupos de mujeres jefas de hogar, niños y niñas menores de 12 años y grupos desprotegidos; así mismo, implementar acciones orientadas a eliminar las causas de la pobreza, dirigiendo especial atención al incremento en un 10% de la escolaridad de niños de primaria.

El Plan del Ministerio para 1993 recoge también las siguientes iniciativas: para los primeros grados de Educación Primaria; elevar los índices de retención a un 88% (aumento de un 3%) y el índice de promoción a un 76% (aumento del 8%); enfatizar la *Educación Preescolar* mediante la capacitación de 1500 maestros y retener al 85% de los alumnos del Ciclo Básico y al 90% del Diversificado.

1994	1995	1996
Incremento de Cobertura total en 5.9%. Vaso de leche a 430,000 niños y Galleta Escolar a 120.000 niños. Atención de Alfabetización a 500 maestras miskitas.	Incremento de matrícula en Preescolar respecto a 1990 en un 56.9%, con 969 centros rurales. Vaso de leche a 430 mil niños y de Galleta Nutritiva a 120 mil niños.	Vaso de leche a 450 mil niños y Galleta Nutritiva a 250 mil niños.

El Instituto Nacional Tecnológico *INATEC* ha formulado políticas (*INATEC*, 1996f) y medidas orientadas a impactar en el empleo y calificación técnica y profesional de los recursos humanos en los ámbitos empresariales, industriales, productivos y de servicios.

Un salto más en este proceso de buena voluntad de la Reforma Educativa por responder a los retos planteados por la pobreza, lo constituyen las "*Políticas Nacionales de Educación en el marco de la Política Social*" (Belli et al., 1997), en las que se expresa la voluntad de considerar la educación como una inversión de capital humano y la utilización para la política educativa del "*mapa de pobreza*".

• **Financiamiento de la Educación y tasas de Escolaridad:**

La relación Pobreza-Educación guarda también relación con el Presupuesto asignado a la Educación y con la eficiencia con que es utilizado. El siguiente cuadro presenta la evolución de este presupuesto a lo largo de gran parte del período considerado de Reforma Educativa:

Cuadro No. 28
Presupuesto asignado a la Educación No Superior

<i>Año/indicador</i>	<i>1990</i>	<i>1991</i>	<i>1992</i>	<i>1993</i>	<i>1994</i>	<i>1995</i>	<i>1996</i>
Presupuesto (millones de C\$).	52.7	242.3	280.7	323.7	328.1	356.9	386.5
Porcentaje del P. Nacional.	9.66	12.72	10.84	12.77	11.76	12.14	8.25
Presupuesto Nacional (millones de C\$).	540	1.904	2.590	2.535	2.790	2.941	4.685

Elaborado con base a datos de fuente: Dirección de Informática (MED 1996)

Como puede verse en el cuadro anterior, aunque las políticas gubernamentales y de educación afirman estar dirigidas a vencer la pobreza, la asignación de recursos correspondientes para poder lograrlo no se ha hecho realidad. Aún cuando el *presupuesto nacional* aumentó en 1996 cuadruplicándose con respecto al de 1990, el presupuesto relativo de la Educación Pública no Superior (MED), no sólo no se ha incrementado progresivamente como debiera esperarse, sino que ha sufrido un comportamiento recesivo, más aún si lo consideramos con relación al índice de crecimiento poblacional.

La cobertura de los servicios educativos tiene que ver con los recursos disponibles para atender a toda la población en edad escolar y con la voluntad política y disposición de la institución educativa. El cuadro que sigue recoge el comportamiento estimado de la relación entre la matrícula de los principales niveles educativos y la población nacional en edad escolar.

Cuadro No. 29
Tasas brutas de escolarización

<i>Año/Subsistema</i>	<i>1990</i>	<i>1991</i>	<i>1992</i>	<i>1993</i>	<i>1994</i>	<i>1995</i>	<i>1996</i>
Educación Primaria	97.7	100.8	103	103.7	104.4	101	98.3
Educación Secundaria	28.6	31.4	31.6	32.3	34.5	35.5	36.4
Educación Preescolar	12.4	13.1	13.1	14.5	17.3	17.2	19.7

Elaborada a partir de datos de fuente: MED: Dirección de Informática 1996

De acuerdo a estos datos, la *Educación Primaria* ha mantenido una cobertura prácticamente total, con un ligero descenso en 1996. Pero son pocos los alumnos que concluyen el nivel Primario y acceden a la Educación Secundaria, aunque se ha operado en este nivel un incremento de 7.8% con respecto al año 1990.

La *Educación Preescolar* tiene una tasa de escolaridad muy reducida, si se compara con los demás subsistemas, aunque ha experimentado un incremento con relación a 1990 de 7.3%. El aprestamiento del nivel preescolar tiene un gran impacto en el desarrollo personal psico-biológico, educativo y social de los niños y niñas, en el desarrollo del país y en la lucha contra la pobreza.

En congruencia con otras evidencias empíricas (Gargiulo et al., 1994), el problema de los amplios índices de deserción en el nivel primario, se encuentra asociado con los problemas económicos de los estudiantes, al igual que los maestros que se profesionalizan en las Escuelas Normales (Educación Primaria) y las Universidades (Educación Secundaria), también destacan como factor primordial de su deserción o repetición (Lucio, 1995; Bermúdez y Tercero, 1997) los problemas económicos de sus familias.

El Instituto Nacional Tecnológico INATEC ha emprendido la difícil labor de incursionar en la preparación de recursos humanos para el mundo del trabajo industrial, empresarial, productivo y de servicios, con buenos resultados, aunque insuficiente presupuesto y cobertura con relación a las necesidades que presenta el país.

8.6.4. A título de Conclusiones:

1. Las medidas gubernamentales tomadas dirigidas a combatir la pobreza no han sido efectivas; por el contrario, los índices de pobreza se han incrementado.
2. Las medidas educativas dedicadas a enfrentar el problema de la pobreza, no han mostrado efectos positivos significativos en disminuir la pobreza, incidiendo ésta en menguar los niveles de eficiencia y calidad de los servicios educativos.
3. Destaca la contradicción entre el discurso gubernamental sobre la lucha en contra de la pobreza y el débil apoyo a la educación con los recursos y acciones concretas. *Las asimetrías* existentes en la asignación de recursos, impiden ubicar en primera plana la Educación como eje dinamizador de la lucha por el desarrollo.
4. Los elevados índices de pobreza y la tasa muy reducida de escolaridad de niños y niñas en edad preescolar, repercute en el desarrollo personal de los ciudadanos del futuro y en las posibilidades de concretar el desarrollo humano.

8.7. Medidas de Reforma respecto a la inserción de la economía nacional en el proceso de globalización de las relaciones económicas

Introducción:

Toda Reforma Educativa se debe, en gran medida, a las exigencias que el contexto global plantea al país. Ante estas demandas, el país ha intervenido con una actitud pasivo - receptiva, sin lugar a la iniciativa y propuestas competitivas. Es de interés para los propósitos de esta investigación, indagar sobre las fuerzas y medidas que, en el marco de la Reforma, condicionan el papel actual de la educación nacional, demostrándose que, son los factores externos los que determinan las políticas y medidas de Reforma Educativa.

8.7.1. Factores Externos que afectan al Sistema Educativo: El Plan de Desarrollo y los Planes de Ajuste Económico.

Los Presidentes Centroamericanos han formulado un conjunto de acuerdos que han tejido condiciones propicias, tanto para la integración centroamericana, como para la inserción de cada país y de la subregión en un orden global más equilibrado. De esta forma, en el *Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de Organización de Estados Centroamericanos* (Presidentes Centroamericanos, 1991: 51) los Presidentes de la Subregión se proponen "*la realización de la integración de Centro América, para constituir la como Región de Paz, Libertad, Democracia y Desarrollo...*" Esta posibilidad de un Desarrollo Sostenible centrado en los sujetos sociales, para la región, se sustenta en la posibilidad de alcanzar un equilibrio ecológico

Frente a la intervención de la globalización en la dinámica del desarrollo nacional, el Gobierno de la Sra. Violeta B. de Chamorro actuó, en una primera etapa, sin una propuesta coherente y beneficiosa para el país en el concierto de las naciones. Es prácticamente al finalizar su período que el Gobierno elaboró una *Estrategia de Desarrollo Sostenible para el período 1996-2000*, no concertada y poco divulgada.

Frente a tales desafíos, el nuevo orden económico - social de Nicaragua se caracterizará por: un sector privado en calidad de sujeto principal del desarrollo, apertura externa y las exportaciones como ejes centrales y motores del crecimiento, papel catalizador del Estado y el marco jurídico y de políticas necesario para el buen funcionamiento del modelo.

El impacto de las Medidas de Ajuste en el ámbito Educativo ya han sido palpadas y podrán ser agravadas. La *Autonomías Escolar* avanza hacia su generalización, a pesar de los contratiempos, tensiones y desviaciones no resueltas. El proceso de privatización de la educación se amplía con nuevos rostros. En otro sentido, las medidas económicas restrictivas, mueven al sistema educativo a la reestructuración de personal y al cierre de centros educativos, introduciéndose con más fuerza la lucha por la moralización de la sociedad, en el afán de prefigurar la consolidación de un nuevo tipo de país.

8.7.2. Factores exógenos directamente vinculados al Sistema Educativo:

Paralelamente al tejido de relaciones centroamericanas, se viene propiciando un nuevo marco de relaciones y presiones internacionales plasmadas por los principales organismos financieros, que han incidido a partir del año 1990 con fuerza en el enfoque y las medidas tomadas por la Reforma Educativa. Es así que, no sólo a se le presenta al país un nuevo escenario mundial de relaciones económicas de intercambio, sino que, a lo interno del país, por la precariedad de su capacidad propositiva y la presión ejercida por el financiamiento externo, nuevas imposiciones se han apropiado del entorno educativo.

El *Banco Mundial* ha insertado en el sistema educativo sus propios propósitos, medidos bajo referentes de experiencias ocurridas en historias y contextos diferentes al nacional, sin dar lugar a la iniciativa y experiencia nacional. De esta forma, su modelo de Reforma Educativa es presentado al país como el paradigma que le dará entrada al universo de la mundialización. Su paquete de reformas educativas se caracteriza por dar prioridad a la *Educación Básica*, la que es vista como elemento indispensable y esencial para lograr un desarrollo sustentado y combatir la pobreza por su tasa de retorno, en comparación con la de otros subsistemas. Esta Educación Básica, limitada a la modalidad formal, es la que dota de las herramientas básicas para "*funcionar de manera efectiva en la sociedad*".

Sin negar la importancia que tiene para el país la tasa de retorno de la Educación Básica, es cierto también que, hoy, se ha ampliado el concepto, más allá de la esfera individual y la capacidad de ingreso, para examinar la influencia en el desarrollo económico, social y cultural del país, desde una perspectiva también ampliada, que mire hacia la globalización e interacción de la economía y los nuevos retos impuestos a nivel internacional. Desde esta visión ampliada, la *Educación como inversión* de capital humano, requiere de una base

de formación general, que no puede verse desvinculada de los demás estratos de la formación profesional, técnica y especializada. Es a esta "*visión ampliada*" a la que se refiere precisamente la *Declaración Mundial de Educación para Todos* (1990).

Otro propósito del Banco está referido al mejoramiento de la *calidad y eficiencia* de la educación, como eje de la Reforma Educativa, ubicando la calidad en los resultados y el rendimiento escolar. Tal *visión economicista*, rompe la lógica propia del proceso educativo, descuidando el examen de la razón, contenido y método de lo que se enseña y los procesos del que aprende.

La *descentralización* de las instituciones escolares, impulsada bajo esta óptica, pretende alcanzarse con medidas financieras nuevas. La Autonomía Escolar, centrada en aspectos financieros y administrativos, ha sido especialmente retomada por el MED, siendo la medida más propagandizada y polémica.

También son característicos de este enfoque el impulso al sector privado, en calidad de agente activo en las decisiones, y el enfoque sectorial eminentemente escolar que predomina en el proceso de la reforma.

La ausencia de iniciativa nacional en el proceso de la reforma es palpable. De alguna forma, la pérdida de memoria histórica, en conjunto con profundos cambios operados por la mundialización, dejan entrever un proyecto educativo dirigido por intereses y políticas con fuerte respaldo financiero, y no precisamente por las necesidades que plantea la nación. Otra cultura, otro tipo de ciudadano parece estar gestándose, más vinculado a las categorías e intereses de una cultura ajena al legado histórico nacional. La Reforma Educativa se encuentra frente a la *cara oscura de la globalización*, que debe ser desentrañada, con el fin de lograr editar con ventaja, las oportunidades de un perfil educativo endógeno.

8.7.3. Disposición del Sistema Educativo para insertar al país en el sistema internacional

Los nuevos Perfiles de Educación Primaria, quieren responder a "*los cambios vertiginosos con que se desarrolla el mundo moderno (que) exige a la sociedad adecuaciones y modificaciones cualitativas y cuantitativas rápidas, con el fin de proponer los ajustes necesarios que permitan el desarrollo nacional*" (MED, 1993 II). Se espera que los niños sepan "*manejar información que les permita iniciarse en el conocimiento de la situación económico-social del país y sus niveles de competitividad*" y utilizar los avances tecnológicos para desarrollar el "*espíritu de investigación*". Estos nuevos perfiles, planes y programas de estudio, están

desprovisto de *visión sistémica e integral*, lo que se concreta en aspectos contradictorios en las componentes curriculares. Así, la actual liberalización de libros de texto, se contraviene con un enfoque constructivista-humanista contextualizado, y éste a su vez, con el modelo gerencialista asumido.

En la última etapa de la Reforma Educativa iniciada en 1997, las políticas educativas parecen evolucionar significativamente, en cuanto a la claridad del papel de la educación para ubicar al país en el concierto de las naciones (Belli et al., 1997; MED, 1997II), aunque siempre bajo el enfoque típico neoliberal ya explicado. De esta forma, se insiste en la «*eficiencia, eficacia y relevancia*» de los servicios educativos, particularmente por medio de la asimilación tecnológica, atendiendo a ofrecer «*respuestas concretas a las necesidades objetivas que demanda el país y que exige un moderno desarrollo*». Pero, de hecho, ni el Gobierno ni el Ministerio de Educación ubican la Educación como centro dinamizador del desarrollo y opción de prioridad en la asignación presupuestaria.

El énfasis en la modernización del aparato estatal, y concretamente del sistema educativo, su búsqueda de eficiencia en el uso de los recursos y la perspectiva gerencial, se proponen poner a tono al país con las exigencias del escenario global, omitiendo la necesaria reconceptualización del nuevo escenario, desde un enfoque capaz de dinamizar la fuerza crítica y propositiva de la nación. Sobresale, en este intento, una perspectiva *ingenua y funcionalista* con respecto al modelo de desarrollo e inserción del país en el espectro de naciones.

El *Instituto Nacional Tecnológico, INATEC*, en sus políticas y estrategias (INATEC, 1996f), atribuye a los cambios mundiales los cambios producidos en las instituciones de Formación Profesional (INATEC, 1996 c, 1996 d) y la necesidad de mayor participación del sector privado. Sus políticas emanan de un análisis del país, en cuanto a sus déficits en la formación profesional y su baja productividad, así como del análisis externo de la globalización de la economía, el incremento de nuevas tecnologías, necesidad de actuar en nuevos segmentos poblacionales y la necesidad de que las empresas satisfagan con calidad la demanda de sus clientes. Frente a ello, se propone formar los recursos humanos con modalidades adaptadas a los requisitos nacionales e internacionales. Esta nueva concepción educativa, refleja un avance en la conceptualización de la reforma, quedando aún limitada al enfoque técnico.

En general, el aparato educativo no dispone de suficientes recursos de iniciativa de políticas, estrategias y medidas para hacer frente a las presiones de la

globalización. La determinación del modelo neoliberal, las presiones financieras y el bajo nivel de respuesta de la iniciativa nacional, vuelven incoherentes y contradictorios los propósitos declarados con las medidas adoptadas de reforma, caracterizándose este proceso por un estrecho margen de conceptualización, sistematicidad, articulación, intersectorialidad y contenido *crítico-reconstrutivo*. En consonancia con la *Agenda Abierta* (Foro de Educación y Desarrollo Humano) y las conclusiones de los Talleres organizados por el UCA - PREAL (Foro de Educación y Desarrollo Humano y UCA - PREAL, 1997 a y 1997 b), el desencuentro actual existente entre el actual modelo de educación y una perspectiva de desarrollo humano sostenible, se atribuye a la existencia de un modelo educativo excluyente de los más pobres y al perfil que presenta el modelo actual de desarrollo.

8.7.5 A título de Conclusiones:

- Las medidas de Reforma Educativa son inspiradas y regidas por políticas de financiamiento externo.
- El nuevo modelo económico y social instaurado de corte neoliberal, responde a intereses de sectores selectos nacionales y globales y no a un modelo de desarrollo humano y sostenible de carácter nacional, con capacidad crítica y competitiva frente al mercado global. Las políticas y medidas de Reforma Educativa están claramente predeterminadas por este marco referencial.
- El avance modernizante que evidencian las políticas y estrategias de la Reforma, responde a una visión restringida, ingenua, funcionalista y poco contextual de la educación.
- El país no ha logrado desarrollar y utilizar sus *ventajas comparativas* en el modelo de reforma educativa, en correspondencia con un referente de desarrollo humano y sostenible por construir. La formación de recursos humanos para tal efecto, no sobrepasa las metas de la primarización, por entender la Educación Básica como techo y no como base del proceso educativo, desatendiendo así al conjunto de subsistemas con sus aportes específicos al desarrollo integral de la nación.

8.8. Medidas de reforma con respecto a la problemática del Medio Ambiente

Introducción:

Los problemas ecológicos han despertado, en los últimos años, la sensibilidad de múltiples organizaciones civiles, políticas, públicas y privadas. Se ana-

lizan a continuación las medidas de Reforma Educativa con respecto a la educación ambiental, vistas en el marco de las iniciativas nacionales. Se trata de mostrar, por tanto, que los esfuerzos realizados, se identifican más con una concepción y medidas formales de Reforma Educativa, que no logran desentrañar la perspectiva prevaleciente, en coherencia con las coordenadas del modelo económico en desarrollo.

8.8.1. El Entorno Regional sobre Educación Ambiental como base para una perspectiva nacional:

Cada vez hay mayor conciencia de que *"somos rehenes de un estilo de vida que nos predestina a la destrucción."* (Illich, 1996). La presente década señala para la región centroamericana un panorama de esfuerzos comunes hacia la integración y proyectos de cooperación y desarrollo, entre los que destaca, la preocupación y medidas para la protección del Medio Ambiente. En el Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de Organización de los Estados Centroamericanos (Presidentes Centroamericanos, 1991), entre uno de sus principales propósitos, los Jefes de Estado acuerdan *"establecer acciones concertadas dirigidas a la preservación del medio..."* (1991:51). El Protocolo de Guatemala al Tratado de Integración Económica Centroamericana y La Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible (Presidentes Centroamericanos, 1994), retoman el tema del Medio Ambiente en términos sistémicos, integrándolo al tema de la superación de la pobreza, la integración centroamericana y la estrategia común para un Desarrollo Sostenible.

8.8.2. Medidas adoptadas a nivel de Política Nacional y su influencia en el terreno educativo:

La posibilidad que tiene el país de acceder a un crecimiento económico sostenible, se encuentra seriamente amenazado por la destrucción ambiental y ecológica, la deforestación, la erosión, agotamiento y contaminación de los suelos y de los recursos hídricos. De continuar el proceso actual de deforestación en un lapso de 30 años, desaparecerían los bosques del país.

La familia y los niños y jóvenes que asisten a las escuelas, requieren de una vivienda segura y digna. El déficit oficial de viviendas estimado es de unas 400.000 unidades, lo que se agrava por una demanda anual de nuevas viviendas de 20.000. Conforme a la Encuesta de Nivel de Vida (Ministerio de Acción Social, 1993), el 38% de los habitantes carece de agua en el domicilio, sólo el

61.8% de los hogares tienen acceso al agua de la red pública, el 18% vive en piso de tierra, el 19% no dispone del medio adecuado para la basura, el 29% no tiene alumbrado, el 17% no tiene casa propia, el 19% no tiene habitación para dormir y el 72% cocina con leña. A esta situación se añaden otras consecuencias de la guerra y el impacto de medidas de ajustes. La continua degradación ambiental está provocando severos golpes al sector agrícola, mermando la producción de alimentos, agravando la desnutrición, contaminando el agua y la atmósfera y provocando mayor incidencia de enfermedades.

La aprobación de la *Ley General del Medio Ambiente* y de su *Reglamento* correspondiente en marzo de 1996, sentó un referente fundamental para la regulación, control y desarrollo de los recursos naturales y ambientales del país. La reactivación de la *Comisión de Recursos Hídricos*, la publicación del *Decreto Ley sobre las Disposiciones para el Control de la Contaminación de las descargas de Agua*; la elaboración del *Esquema de Ordenamiento Ambiental del Territorio* y los *Planes de Acción Ambiental y Forestal* elaborados por MARENA, Ministerio del Ambiente y Recursos Naturales, representan otras decisiones importantes en favor de un futuro más sano. Las acciones emprendidas por el *Movimiento Ambientalista Nicaragüense* y la elaboración del "*Primer Borrador de Estrategia Nacional de Educación Ambiental*" (CNEA, 1997a; 1997b), representan esfuerzos que aún requieren de medidas apropiadas, en orden a compaginar los intereses nacionales de los distintos sectores con los del Ministerio de Educación, para responder en términos propositivos y una acción transformadora a los problemas ambientales y ecológicos del país.

Los avances logrados en la reflexión y acción sobre el Medio Ambiente, aunque insuficientes y con intereses diversos, representan el aliento sostenido de las organizaciones de la Sociedad Civil y de su influencia en la definición de políticas estatales. Sus objetivos se dirigen al sector formal y no formal, centrándose en: contribuir a desarrollar una sociedad justa y sostenible, fortalecer las acciones ambientales que desarrollan las instituciones y organismos, impulsar la formación y capacitación de educación ambiental, fomentar la investigación ambiental, desarrollar un sistema de comunicación y divulgación, promover proyectos de mercados verdes y transformar el currículum en todos los subsistemas incluyendo la componente ambiental.

8.8.3. La Educación Ambiental: medidas de la Reforma Educativa.

Las medidas tomadas en favor de la Educación Ambiental, por el Ministerio de Educación, van en dos direcciones: la primera se dirige a la participación

del Sistema Educativo Formal en la *Comisión Nacional de Educación Ambiental*; y la segunda, tiene un carácter eminentemente endógeno al sistema educativo formal, a través de los currícula en los distintos estratos y niveles educativos. En el primer caso, el involucramiento del Ministerio de Educación ha tenido un bajo nivel de sistematicidad, acompañado de una relación institucional conflictiva con las ONGs. En el segundo caso, producto de la dinámica nacional lograda en favor de la agenda ecológica, la transformación curricular ha incorporado el eje del Medio Ambiente.

Las nuevas políticas educativas y de transformación curricular emprendidas, han incorporado como eje transversal la Educación Ambiental, con la enseñanza de las Ciencias Naturales desde un nuevo paradigma didáctico referido a la solución de situaciones concretas de la vida, en beneficio del desarrollo económico y social del país. La Educación Ambiental, como eje que atraviesa el currículum (MED, 1992, c), se propone mejorar la calidad de vida y se entrelaza con educación para la salud, la higiene, la nutrición, la lactancia materna, la sanidad ambiental, el cuidado y protección de los recursos, producción de alimentos y la prevención del uso de drogas. El mejoramiento de los ambientes físicos y ecológicos de los centros de estudio, es otro de los propósitos. Es importante hacer notar, sin embargo, que los Planes de Trabajo del sector para el período 1992, 1997, no presentan estrategias específicas con respecto a la Educación Ambiental, como tampoco se aprecia en los principios y políticas educativas, la justificación y enfoque coherente de la Educación Ambiental, más allá de la mención que se hace sobre la inclusión de este *eje transversal* en el currículum.

Un análisis rápido de los *Perfiles de la Educación Primaria* (MED, 1993 m), permite resaltar en el *Perfil Básico* o común, el interés por la práctica de la limpieza y el orden personal, el desarrollo de proyectos productivos para contribuir a la calidad de vida, la aplicación de conocimientos de higiene, nutrición y prevención para mejorar la salud, el conocimiento del medio local, regional y nacional y el conocimiento, amor y cuidado de la naturaleza y el medio ambiente de la escuela y la comunidad. El *Perfil Diferenciado Rural* presenta algunas especificaciones, tales como: la participación en acciones de mejoramiento comunitario, proyectos productivos de desarrollo, protección de fuentes de agua, velar por las leyes, y aplicar conocimientos para preservar especies beneficiosas. El *Perfil Diferenciado Etnico Autóctono* se propone, entre otros el conocimiento de las minas, los sistemas productivos y su impacto en el ambiente y la aplicación de técnicas básicas para el manejo adecuado de bosques de la región.

Es de notar el grado de contextualidad de los rasgos de estos perfiles, sin embargo, sus características no se traducen, en la mayoría de los casos, en los programas y particularmente en los libros de textos indiferenciados para el nivel rural y urbano actuales.

El *"Enfoque y Diseño Curricular Aprobado para la Educación Preescolar, Primaria y Formación Docente"* (MED, 1994k) presenta, entre los ejes transversales formativos, los temas de Medio Ambiente, Salud e Higiene, cuyo tratamiento axiológico y metodológico, estará presidido por el enfoque curricular Constructivista-Humanista. El *Perfil del Formador de Formadores* (MED, 1994l), establece entre las características de los formadores, saber identificar y aprovechar racionalmente los recursos de la comunidad para enriquecer el trabajo educativo, así como la prevención de todo tipo de drogas y el conocimiento y aplicación de las leyes protectoras del medio ambiente. El *Perfil del Maestro y la Maestra de Educación Primaria* (MED, 1994 i), también incorpora la componente ambiental, al demandar que los docentes tengan conocimientos básicos sobre *Prevención Integral y de Educación Ambiental*; y en el caso de los maestros y maestras de *Educación Bilingüe Intercultural*, conocer y aplicar la legislación sobre protección de los recursos naturales y del medio ambiente.

El INATEC también ha incorporado entre sus políticas, la *"Formación profesional con Dimensión Ambiental"* (INATEC, 1996 f), lo que se patentiza en la filosofía que sustenta el nuevo perfil de la Formación Profesional (INATEC, 1996c y 1996d), con una nueva cultura y nuevos valores, así como la protección de los derechos de las personas a vivir dignamente.

El INATEC ha desarrollado un enfoque filosófico y práctico del currículum y del ámbito institucional, coherente y vinculado a una concepción de desarrollo sostenido. El Ministerio de Educación, por el contrario, ha presentado el eje transversal de la Educación Ambiental como una necesidad curricular, pero sin sustento en un referente conceptual integral ni articulación con una visión intersectorial, reduciéndolo a una expresión casi formal. Los maestros de todas las áreas, no han sido preparados en este enfoque y la institución tampoco lo ha incorporado en sus planes de actuación.

Los textos de Educación Primaria de Ciencias Naturales, Educación Física y Moral y Cívica presentan elementos de educación ambiental. En Educación Secundaria, aunque no se ha llevado a cabo la Transformación Curricular, los textos de Ciencias Naturales enfocan la contaminación del suelo y las medidas preventivas para el uso de plaguicidas. El Programa de Ciencias Naturales de

Segundo Año para Formación Docente (MED, 1997b), presenta el Eje Temático del Medio Ambiente, enfocando principalmente el aprecio por el medio y el uso y conservación de los recursos.

Pero, aún cuando los programas, textos y guías metodológicas presentan contenidos ambientales no siempre debidamente contextualizados y enfocados, la práctica en las escuelas no parece encaminarse sobre esta misma línea. Varias evaluaciones o estudios realizados en los centros educativos experimentales que aplican los nuevos currícula concluyen (MED, 1997a; MED, 1997d; MED, 1997h), que los centros no poseen áreas verdes cuidadas para deportes, juegos y huertos escolares y que el aprendizaje que se produce en las aulas al respecto, reviste un carácter formal y sin referencia a la realidad más próxima que circunda a alumnos y profesores. La enseñanza por lo general, no va acompañada de un enfoque educativo integral, sistémico, articulado y explícito, que sustente este esfuerzo, vinculándolo con el proyecto de sociedad y de educación que requiere ser concertado con todos los sectores sociales. Queda aún pendiente, la incorporación sistémica del enfoque ambiental por parte de la institución, en favor de un enfoque integral educativo sobre el medio ambiente que impulse un cambio cultural requerido en el comportamiento hacia la naturaleza.

Algunas formas de operacionalización del nuevo enfoque (López, 1997), aún no concretadas, son entre otras: ampliación y mejoramiento de la relación entre las componentes ambientales y los valores y actitudes correspondientes; superación de la concepción académica actual que debe asentarse en el compromiso institucional y personal; la transformación de la actual visión de los problemas ambientales y de su solución, por una perspectiva más amplia y entrelazada; el fortalecimiento de la visión institucional y curricular sobre el medio ambiente; incorporación en los programas de asignatura de la elaboración, gestión y realización de proyectos en defensa del medio ambiente comunitario (Brigadas Ecológicas de alumnos y profesores)

8.8.5 En Conclusión:

- La situación del medio ambiente y las consecuencias de su creciente deterioro en la calidad de vida de la población, presentan resultados alarmantes, que ponen en peligro el futuro del país, particularmente el de los niños y las niñas. El país, como consecuencia de su inestabilidad política y los problemas económicos de ella derivados, así como de las relaciones injustas de intercambio que desarrollan en el ámbito internacional, ha sobrepasado la

renta perecible por efectos del tensionamiento constante de sus recursos naturales, haciéndose necesario transitar a un modelo que aporte a la *renta dinámica* producto de la generación de conocimientos, cultura y tecnología, y promoción y cuidado ambiental.

- A nivel nacional se está propiciando un *nuevo marco legislativo y cultural* en favor del medio ambiente, aunque se evidencia falta de visión sistémica y coherente. La nueva legislación y los intentos organizativos de la *Comisión Nacional de Educación Ambiental*, no tienen sistematicidad, sostenibilidad y apoyo efectivo del nivel de Gobierno y, particularmente, de las medidas de Reforma Educativa.
- La incorporación del Ministerio de Educación a esta dinámica nacional en favor de la naturaleza es parcial, lo que responde al enfoque restringido sobre el tema con una *visión sectorial y funcionalista*. La Transformación Curricular en Primaria y Formación Docente ha incluido la componente del *Medio Ambiente* en forma transversal, careciendo ésta de un enfoque integral, sistémico, contextualizado y de medidas coherentes que la hagan realidad en el medio educativo y comunitario.
- El proceso de enseñanza y aprendizaje, en el marco del enfoque constructivista-humanista, ha incorporado este nuevo eje de manera formal y académica, especialmente en los Perfiles de Educación Primaria diferenciados, pero sin consecuencias prácticas en el compromiso institucional y personal de los actores educativos. A ello contribuye, en gran medida, la liberalización de textos, pues ésta no favorece la necesaria derivación de las características del Perfil en los contenidos de los libros de texto, con base a las características nacionales y con sus especificidades urbanas, rurales y étnicas. La formación de los recursos humanos, en este orden, no responde al enfoque, la complejidad, extensión y prioridad que el tema merece para el presente y el futuro del país.

8.9. Medidas respecto a la Eficiencia del Sistema:

Examinar la eficiencia del sistema implica analizar su comportamiento con respecto al derecho que toda persona tiene a la educación, haciendo necesario revisar, en consecuencia, la política y medidas educativas, en atención a forjar con calidad el capital humano que el país necesita. La eficiencia abarca aspectos organizativos, técnico - pedagógicos y de gestión educativa y el rendimiento

de la acción. De hecho, su mejor medición estará dada por la significatividad, relevancia y pertinencia de los aprendizajes.

8.9.1. Búsqueda de la Eficiencia en el Sistema Educativo:

La Estrategia Nacional de Desarrollo Sostenible (1996-2000) (Gobierno de Nicaragua, 1996) expresa la lógica de la eficiencia concretada en la erradicación del «*paternalismo centralista*» del sistema precedente, afrontar los nuevos desafíos del país, reformar integralmente el sector público y llevar a efecto la descentralización institucional.

a) La Escolarización:

La población de Nicaragua es de 4.139.486 (INEC, 1995) con un incremento poblacional de 2.94% con respecto a 1971, una población urbana de 2.138.189 que sobrepasa ligeramente a los 2.001.306 de población rural. El total de esta población es de 2.046.048 varones, casi equilibrada por los 2.093.438 mujeres. Del total de la población, 1.865.872 habitantes son menores de 15 años, lo que representa el 45.07%. De esta población, un total estimado de 1.235.264 (606.124 mujeres) niños, niñas y jóvenes han ingresado al sistema educativo en las modalidades atendidas por el Ministerio de Educación, mientras que en el INATEC, un total de 50.525 (25.006 mujeres) jóvenes ingresaron en 1996 a la Formación Profesional, 38.073 recibieron capacitación y 12.841 en Formación Técnica. Sumando a esto la población estudiantil de los centros privados, podemos deducir que, más de 1.300.000 nicaragüenses estudian actualmente en el país (31% de la población total).

Esta población se ubica principalmente así: 777.774 en Educación Primaria, 255.619 en Educación Secundaria, 133.054 en Educación Preescolar, 59.457 en Educación de Adultos, 3.567 en Educación Especial y en 5.793 en Formación Docente, incluyendo los maestros que se profesionalizan, lo que da como resultado una población docente en formación insuficiente para las necesidades del país.

Las tasas de escolarización se comportan así: Educación Primaria ha incrementado la Tasa Bruta en el período hasta un 104.4%, con un ligero decremento el último año. La Tasa Neta se ha incrementado hasta el 79.7%, con un ligero decremento en la última etapa. Educación Secundaria tiene una Tasa Bruta creciente hasta un 36.4%, al igual que la Tasa Neta hasta un 25.8%. Educación Preescolar presenta una Tasa Bruta creciente a lo largo de todo el período, ascendiendo hasta 19.7%.

Cuadro No. 30 **Matrícula Inicial de Educación**

<i>Año/nivel</i>	<i>1990</i>	<i>1991</i>	<i>1992</i>	<i>1993</i>
- E.Especial	2.416	2.792	3.100	3.168
- E.Preescol	63.201	68.657	70.300	79.543
- E.Primaria	632.882	674.045	703.854	737.476
- E.Secundar	151.959	176.882	178.342	186.722
- F.Docente	8.751	8.254	8.582	8.907
- E. Adultos	74.367	40.971	45.833	64.625
TOTAL	890.220	971.544	971.544	1.080.441

Elaboración propia a partir de Fuente: MED Dirección General de Informática: 1997.

La Tasa Media de Crecimiento (96-97) de los programas educativos es de 4.58%. Se destaca el crecimiento máximo de Educación Especial con 28.22% y en Educación Preescolar con 15.17%; le sigue Educación Secundaria con un 9.52% y la Educación Primaria que presenta un leve crecimiento de 1.97%. Los programas de Formación Docente y de Educación de Adultos presentan un crecimiento negativo con -5.77 % y -1.86% respectivamente.

• Educación Básica:

Educación Preescolar:

Según datos oficiales, el 17.9% de la población infantil de 2-6 años recibe educación en este nivel, concentrada a nivel urbano, lo que indica que el 82.1% de los niños y niñas en esta edad, no tienen acceso a la educación. Sin embargo,

Cuadro No. 31

Tasas de escolarización 1990-1996

<i>Año/nivel</i>	<i>1990</i>		<i>1991</i>		<i>1992</i>	
	<i>T.B</i>	<i>T.N</i>	<i>T.B</i>	<i>T.N</i>	<i>T.B</i>	<i>T.N</i>
Primaria	97.7	74.4	100.8	77	103	79.7
Secundar	28.6	20.2	31.4	26.8	31.6	23.1
Preescolar	12.4	nd	13.1	nd	13.1	nd

Elaboración Propia a partir de datos de fuente: MED Dirección General de Informática 1995 y 1996. T.B: Tasa Bruta; T.N: Tasa Neta; nd: No disponible

1994	1995	1996	1997
3.599	3.009	2.782	3.567
97.163	99.145	115.532	133.054
765.972	764.587	762.712	777.774
205.716	220.670	233.410	255.619
6.023	7.460	6.148	5.793
65.283	51.293	60.586	59.457
1.143.164	1.087.409	1.181.170	1.235.264

es el nivel que ha experimentado un incremento más significativo de escolarización. La modalidad No Formal Comunal, cuenta con participación comunitaria y maestros voluntarios, aunque presenta serios déficit en cuanto al apoyo material y físico, así como en capacitación docente. Su carácter urbano y las grandes diferencias de estos centros con los privados, tanto en el apoyo material como en la calidad de la formación docente, acumula profundos déficit en calidad y equidad en la población menos favorecida del país. Más del 80% de los niños y niñas ingresan a Primaria sin haber contado con el aprestamiento físico y psico-social requeridos. Tales déficit suponen una privación fundamental en la formación de estos niños y niñas y en las posibilidades de desarrollo nacional futuro.

1993		1994		1995		1996	
T.B	T.N	T.B	T.N	T.B	T.N	T.B	T.N
103.7	78.9	104.4	78.6	101	nd	98.3	nd
32.3	23.9	34.5	25.8	35.5	nd	36.4	nd
14.5	nd	17.3	nd	17.2	nd	19.7	nd

Cuadro No. 32
**Duración media de Escolaridad de Alumnos de Primaria
 y Alumnos que han abandonado**

<i>Año/indicador</i>	<i>1991</i>	<i>1992</i>	<i>1993</i>
• Alumnos que terminan con éxito la Ed.Primaria sin repetir grado(*)	116	164	220
• Tasa de duración media de Escolaridad	4.45	4.5	4.85
• Duración media de escolaridad de alumnos que han abandonado la Ed.Primaria	2.68	2.87	2.91

Dirección General de Planificación MED. ()De una cohorte de 1000*

• Educación Primaria:

Este nivel atiende prácticamente al 70% de la población del sistema educativo y recibe una atención privilegiada con relación a los demás subsistemas y niveles. Se define como la base educativa, el tramo de mayor acceso para la población y la que brinda mayor cuota de retorno y rentabilidad social. Sobre su base se construye el edificio de la Educación Secundaria, Técnica y Educación Superior.

El Ministerio de Educación ha centrado en este nivel la política de Reforma Educativa, incluso a costa del descuido del resto de los subsistemas. Adicionalmente, el Proyecto SIMEN, el Proyecto BASE y el Proyecto del Banco Mundial, han dirigido casi todos sus recursos económicos y técnicos para apoyar este subsistema. Como efecto de ello, se puede apreciar el incremento casi sostenido de matrícula, mejoría de las tasas de escolaridad, reducción de la repitencia y deserción escolar en los dos primeros grados especialmente. No obstante, a pesar de estos indicadores positivos, el subsistema arrastra problemas de falta de equidad, ya que más del 20% de niños en edad escolar no ingresan a las aulas, lo que prefigura que cada año, casi 200.000 niños ingresarán al analfabetismo, con profundas desventajas individuales y nacionales. Las altas tasas de desgranamiento que se dan en este nivel hacen ver, que se requiere de una reconceptualización y una política nacional intersectorial bien coordinada que contribuyan a superar este fenómeno.

Según datos del Ministerio, en 1993, el número total de años-alumno por graduado era de 9.93, lo que indica graves problemas de eficiencia y equidad del sistema. Un promedio de 37 de cada 100 alumnos que inician Primaria la terminan, y en el área rural sólo lo hacen el 10-12%. La Educación Privada

prácticamente participa sólo en un 14% en la Educación Primaria Rural y la No Subvencionada en un 7%, lo que indica un profundo desbalance en la equidad del sistema. El hecho de que, de 1000 alumnos que ingresan, sólo 220 concluyen con éxito sin repetir grado, y que la tasa media de escolaridad sea 4.85 y de los alumnos que abandonan de 2.91, indica que, a pesar de los esfuerzos que se llevan a cabo, los niveles de eficiencia no son significativos, si se toman en cuenta los recursos invertidos.

• Educación Media:

El comportamiento histórico de Educación Media presenta un incremento progresivo de la matrícula, una tasa de crecimiento sostenida con la tasa de escolaridad bruta (36.4%) y neta mejoradas. No obstante, también tiene graves síntomas de *inequidad*. La tasa neta de 1994 de 25.8% nos indica que, poco más del 74% de los jóvenes entre 13-18 años, no recibe educación. La *Educación Secundaria* privada queda reducida al nivel urbano, atendiendo a los niveles sociales más favorecidos de la sociedad, lo que es un claro síntoma de inequidad en cuanto al acceso de la población más necesitada a este nivel educativo. Como rasgo general puede afirmarse, que la educación promedio nicaragüense es de Primaria incompleta, la Educación Secundaria se dirige a un grupo reducido de la población y la Educación Superior a sectores más privilegiados.

8.9.3. Medidas tomadas por el Ministerio de Educación con respecto a la eficiencia del sistema:

De los tres Objetivos prioritarios que el Ministerio de Educación se ha propuesto como meta de la Reforma Educativa, dos de ellos tienen que ver con la eficiencia del sistema educativo: *Descentralización* del Sistema Educativo focalizada en la Autonomía Escolar y la Autonomía Municipal, y Priorización de los primeros grados de Educación Primaria, con énfasis en la retención y la promoción.

Las estrategias de la Reforma Educativa para el período 1992-1996 puntualizan algunas medidas relativas a la eficiencia del sistema, tales como: elevar 5% anual la retención, para lo cual se decide la Promoción Automática y los exámenes centralizados como instrumentos de esta medida (aún no realizado); reducir el analfabetismo y mejorar Educación de Adultos:

- 1992: matricular 20 mil en alfabetización con un egreso de al menos 50%.
- 1993: matricular a 32.500, egresando a 21.000 alfabetizados y postalfabetizados.
- 1994: matricular a 48.750 y egresar a 29.300
- 1995: matricular a 50.000 y egresar 46.200

-1996: matricular 92.500 y egresar 63.000; lograr mayor eficiencia, eficacia y relevancia de los servicios educativos: invertir los recursos con criterio de prioridades, evitando invertir en preparar sujetos improductivos.

La falta de evaluación institucional de estas medidas hace difícil sacar conclusiones sobre los niveles de cumplimiento de estos propósitos.

El cuadro que sigue resume los principales indicadores apuntados por el MED como logros alcanzados en el período de desarrollo de la Reforma Educativa (1990-1996)

Cuadro No. 33, Principales logros en eficiencia del sector

<i>Año</i>	<i>Area de politica /medidas</i>	<i>Indicadores/ logros alcanzados</i>
1991	-Cobertura	-Crecimiento(90-91) total 6.2%: 15.6% en ed. especial, 8.6% en Preescolar, 6.5% en Primaria, 16.4% en Secundaria, decremento de 1.7% en formación docente y 25.5% en Educación Adultos.
	-Administración:	-Reducción del 54% del personal administrativo, racionalización con 30.905 empleados.
1992	-Cobertura:	-Crecimiento (91-92): total 4% : 11% Ed. Especial, 2.4% Preescolar; 4.4% Primaria, 0.86 Secundaria, 3.97% F. Docente y 11.9 Ed. Adultos. Creación de 120 plazas en zonas priorizadas.
	-Descentralización:	-Administración delegada a 3 municipios.
	-administración:	-Modernización sistema de estadísticas en centros y municipios.
	-Alfabetización	-Nuevos materiales para alfabetización
1993	-Cobertura:	-Crecimiento (92-93) del 7% : 2.2% en Educación Especial,
		-Descentralización: 13.1% preescolar, 4.8% primaria, 4.7% Secundaria, 3.8%.
	-Administración:	-Autonomía Escolar - 20 centros secundaria /transferencia de presupuesto, administración delegada 3 municipios: 180 centros/transfe-

		<p>rencia de presupuesto.</p> <ul style="list-style-type: none"> -Organización de 93 consejos educativos municipales. Promoción de autonomía administrativa en 31 centros. -Sistema de información gerencial: nómina, inventarios, contabilidad. -Estímulos económicos para 6.143 maestros voluntarios de alfabetización.
1994	<p>-Retención:</p> <p>-Cobertura:</p> <p>-Administración:</p> <p>-Descentralización:</p>	<p>-79.15%(93-94), primer grado incremento de 0.16%; segundo grado, 88.32%- descenso a 0.18%</p> <p>-En Primer Grado: En 93-94 fue de 79.15%, incremento de 0.16%; Segundo Grado: 88.32%, descenso de 0.18%</p> <p>-Incremento de 5.9%; Educación Especial 1.6%, Preescolar 3.9%, Primaria, 10.2% Secundaria. Decremento: F. Docente 32.3%, Educación Adultos 1%.</p> <p>-Creación 492 plazas de maestros primaria en zonas priorizadas.</p> <p>-Sistema de control presupuestario departamental. Materiales para normar manejo de recursos humanos en centros autónomos. Manual para consejos escolares.</p> <p>-Modernización sistema contable. Sistema informático de recursos humanos.</p> <p>-Fortalecimiento institucional: planificación, recursos humanos, servicios generales.</p> <p>-Se incorporan 50 centros secundaria a autonomía escolar. Descentralización de todos los municipios de Matagalpa. Organización consejos educativos municipales. Plan estratégico de Descentralización 1995-2000</p>
1995	-Cobertura:	<p>-Incremento (90-95) en Educación Preescolar 56.9%; Apertura de centros privados y comunales.</p>

	<ul style="list-style-type: none"> -Retención: -Repitencia: -Promoción: -Descentralización: -Administración /modernización 	<p>En Educación Primaria: tasa neta 77.50%:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Primer grado (90-94) aumentó en 3% -Primer grado (90-94) disminuyó en 4% -Primer grado (90-94) 54.5% incrementó en 6.9% -Autonomía escolar: total 274 centros primaria, 129 secundaria. Avances en descentralización de 10 municipios. -Red moderna de computadoras Sede Central, para conectar próximamente con redes departamentales. Fortalecimiento de dirección de informática.
1996	<ul style="list-style-type: none"> -Cobertura: -Repitencia: -Promoción: -Descentralización: -Administración /modernización 	<ul style="list-style-type: none"> -Crecimiento(95-96): 3.055. respecto a 1989: 4.12%. Ed. Preescolar (95-96) incremento de 17.2% (nuevos centros privados y no formales). Ed. Primaria: tasa bruta 98.3%, disminuyó en 2.0% (1995), respecto a 1989: crecimiento de 3.6%. Secundaria: tasa bruta escolarización 36.4%, incremento(1995) 0.9% (respecto a 1989- 3.4%) incremento tasa crecimiento respecto a 1989: 7.15% -Tasa neta escolarización: 31.6%, aumento 4.3% (1989- el 11.4%) -Primer grado: (1995) es de 23.4% -Primer grado en 1995 es de 55.41%, incremento de 0.92% (respecto a 1989- 7.79%) -103 nuevos centros de primaria y 43 de secundaria a autonomía escolar (total- 437 primaria, 115 de secundaria). administración delegada a 9 municipios -Redes informáticas en 15 direcciones departamentales, para apoyar proyecto de descentralización.

Elaboración propia a partir de fuente: situación del sector 1989-1996. Dirección General de Informática, Ministerio de Educación.

Los datos del INATEC muestran un incremento en el ingreso a la *Formación Profesional* y a los programas de Capacitación, disminuyendo el ingreso a Formación Técnica agropecuaria e industrial, aumentando notablemente la de Administración y Servicios, lo que pudiera indicar una tendencia negativa hacia el área productiva agropecuaria y la industria y un mayor énfasis hacia el desarrollo del sector de la economía, el comercio y los servicios.

Cuadro No. 34
Comportamiento de la Matrícula INATEC, 1991-1996

<i>Año</i>	<i>1991</i>	<i>1992</i>	<i>1993</i>	<i>1994</i>	<i>1995</i>	<i>1996</i>
<i>1.-Formación Profesional</i>	41.958	47.585	49.170	41.134	42.568	50.525
<i>2.Capacitación:</i>						
Nº Cursos	1.514	1.477	1.767	1.561	2.025	2.619
Nº Alumnos	24.999	27.619	33.928	26.254	30.452	38.073
<i>3.Ed.Técnica</i>						
-Agropecuaria	2.449	2.256	1.930	1.879	1.648	1.268
-Industrial	3.299	3.332	2.256	2.260	2.122	2.270
-Administración y computación	11.211	14.079	10.786	10.741	8.346	9.303

Elaboración propia a partir de fuente: INATEC: 1996g

8.9.4.Tasas de Promoción:

Los índices de retención del nivel primario tienen un comportamiento de mejoría relativa para los primeros grados, para el segundo grado se da una disminución a partir de 1993, al igual que en el tercero y cuarto grado, manteniéndose en equilibrio el quinto grado y mejorando el sexto grado. En el primer grado se da el índice más bajo, aún cuando sobre él descansan todos los esfuerzos curriculares y de capacitación.

Cuadro No. 35
Indices de Retención 1990-1996

Año/nivel	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Educación Primaria						
Primero	47.62	49.01	53.43	56.01	54.49	55.41
Segundo	78.56	78.22	78.56	80.42	77.93	76.49
Tercero	77.53	75.40	77.16	77.78	75.19	75.31
Cuarto	78.00	76.45	78.90	79.13	76.76	75.17
Quinto	80.00	78.94	81.56	83.06	79.97	79.99
Sexto	93.66	94.33	94.30	95.46	95.74	96.27
Educación Secundaria						
Primero	66.06	58.62	61.09	68.14	67.43	67.68
Segundo	86.94	73.47	74.64	79.19	76.47	79.50
Tercero	92.02	75.20	73.35	77.64	74.00	74.27
Cuarto	91.09	71.26	73.95	81.88	79.34	82.86
Quinto	97.50	96.77	95.99	97.58	97.28	97.64

Elaborado a partir de Datos del MED: Dirección General de Informática (1991-1996)

Con respecto a los índices de retención, en Educación Especial se da el mayor índice con 92.2%, en Educación Preescolar los últimos años ha mejorado hasta el 81%, la Educación Primaria ha superado gradualmente la retención hasta un 86.2% y la Educación Secundaria ha ascendido a 86.2%.

Cuadro No. 36
Indices de Retención 1990-1994

AÑO/NIVEL	1990	1991	1992	1993	1994
-Educación Especial	94	50	95.1	88.5	92.2
-Educación Preescolar	90	77.3	63	75.6	80.7
-Educación Primaria	80.4	80.1	81.7	86.5	86.2
-Educación Secundaria	83.4	69.4	74.2	81.8	84.9

Elaboración propia a partir de datos del MED: Dirección de Informática, Departamento de Estadísticas: 1995

8.9.5. Eficiencia y Tasas de Deserción

La deserción ha sido un mal crónico del sistema educativo nacional en todos sus niveles, generada por un lado por razones externas al sistema educativo

(elevados índices de pobreza y de desempleo), y por otro, por los desajustes ocasionados por el propio sistema en cuanto a la pertinencia de sus currícula. Como puede verse en la tabla que sigue, en *Educación Preescolar* disminuye hasta 19.3 % (1994); en *Educación Primaria* ha decrecido hasta un 10.0% (1996), en Primer Grado, aunque disminuyó los primeros años, en la última etapa se viene incrementando, como ocurre con tercero, cuarto y quinto grados. No se aprecia, en general, un comportamiento evolutivo significativo en este período, a pesar del ingente esfuerzo en recursos económicos, materiales y humanos destinados a esta política central de la Reforma Educativa.

Cuadro N. 37
Indices de Deserción de los Niveles Educativos

Nivel/año	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
-Educación Especial	6	50	4.9	11.5	7.8	-	-
-Educación Preescolar	10	22.7	37	24.4	19.3	-	-
-Educación Primaria							
regular y multigrado:	19.60	19.9	18.3	13.5	13.80	13.7	10.0
Primero	23.47	22.68	17.87	17.37	19.95	21.2	
Segundo	7.53	7.35	6.44	5.80	8.01	9.24	
Tercero	9.76	11.62	10.24	10.42	13.32	13.69	
Cuarto	11.91	13.96	11.4	11.98	15.14	16.48	
Quinto	10.85	12.87	10.38	9.69	12.7	13.13	
Sexto	0	0	0	0.01	0	0	
-Educación Secundaria							
Diurna; Educación							
Secundaria:	13.2	25.5	17.2	12.5	10.6	13.7	10.0
Primero	21.87	28.66	26.11	20.72	21.13	21.44	
Segundo	4.16	15.78	15.05	11.34	12.97	13.57	
Tercero	1.39	16.21	17.75	14.31	16.98	17.21	
Cuarto	3.80	21.62	19.05	11.94	13.66	17.14	
Quinto	0	0	0	0	0	0	

Elaborada a partir de datos de la Dirección de Informática, Departamento de Estadística, MED: 1996

Algunos estudios (Gargiulo et al., 1994) aducen, que la deserción se concentra en el área urbana y se correlaciona con mayor fuerza con razones económicas, apareciendo las causas extraescolares como más determinantes que las escolares. Para niñas rurales, la salud es causa importante de abandono, pudiendo éste estar vinculado a embarazos tempranos en muchos casos; entre los varones es más frecuente la deserción. Un 25% de las deserciones se deben al trabajo temprano en la casa o fuera de ella, problema más agudo en las ciudades. Entre los que desertan, el 53% no entró a tiempo a la escuela, lo que indica la importancia de un ingreso cronológico temprano.

Las tasas de deserción en Secundaria tienen una evolución positiva en términos generales, dándose las máximas en primer año (21.44%), aunque con evolución positiva, seguidas de tercero y cuarto año con cerca de 17% y de segundo año con un comportamiento estable con 13.57%. Este nivel no ha sufrido, en este período, ninguna transformación, manteniendo sus cuotas históricas de deserción, aunque como se ha visto, es un grupo minoritario con respecto al que llega a Primaria.

Los resultados de consultas realizadas a maestros (ESRE, 1997) reafirman, en un 67%, que los índices de retención alcanzados no son significativos, y en un 60.4% afirman, que la promoción académica no ha mejorado apreciablemente.

8.9.6. Eficiencia y Tasas de Repitencia y Extraedad:

La repitencia en Educación Primaria es un mal endémico que afecta la eficiencia del sistema y los índices de escolaridad, pues los alumnos que repiten cursos, están ocupando el lugar de otro alumno que debiera ingresar a ese mismo grado o año. Como puede verse, es en el Primer Grado, en el que se da el mayor índice de repitencia (23.39%), y aunque éste evoluciona positivamente, nos habla de la limitada eficiencia del sistema para promover con calidad a los niños de primer grado. Esto se correlaciona con el hecho de que, más del 80 de los niños y niñas del país, no tiene acceso a la preparación previa que facilita el Preescolar. Llama la atención, que la transformación curricular realizada, no ha producido resultados positivos en este indicador.

Cuadro No. 38
Evolución de la Repitencia por Grado y Año

Año/nivel	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Educación Primaria						
Primero	29.51	28.31	28.70	26.62	25.56	23.39
Segundo	13.91	14.43	15.00	13.78	14.06	14.27
Tercero	12.71	12.98	12.60	11.8	11.49	11.00
Cuarto	10.09	9.59	9.70	8.89	8.09	8.35
Quinto	9.15	8.19	8.10	7.25	7.33	6.88
Sexto	6.34	5.67	5.70	4.54	4.26	3.73
Educación Secundaria:						
Primero	12.07	12.72	12.80	11.13	11.44	10.88
Segundo	8.90	10.75	10.31	9.47	10.56	9.93
Tercero	6.58	8.59	8.90	8.05	9.02	8.52
Cuarto	5.11	7.12	6.99	6.18	7.00	6.29
Quinto	2.50	3.23	4.01	2.42	2.72	2.36

Elaboración propia a partir de datos de fuente: Dirección de Informática MED:1996

El Ministro de Educación anunció en el mes de Noviembre (1997) la entrada en vigencia de la Promoción Automática para los primeros grados, la que no va acompañada de planes especiales de tutoría y atención a la diversidad. La equidad no es concebida integralmente, pues no basta con que los niños no deserten ni repitan de grado, sino que es fundamental que reciban la atención específica requerida.

Algunos estudios (Gargiulo et al., 1994) aseguran que la repetición es un 33% más alta que lo reconocido oficialmente, debido a que, el 40% de espacio disponible de primer grado, queda ocupado por niños repitentes, siendo estos índices de repitencia más altos a nivel rural que urbano, y un problema cuatro veces más severo que la deserción. Entre las causas de deserción parecen dominar las intraescolares, figurando la reprobación en un 50%, aún cuando este hecho se debe en gran medida a razones extraescolares, al poco tiempo dedicado al estudio y a lo inadecuado del curriculum. Los repitentes reciben el vaso de leche, lo que confirma que se trata de un problema que afecta a los más pobres y al nivel rural. Buena parte de los repitentes tienen madres analfabetas (69%) y padres agricultores (53%). En resumen, el problema central, no sólo es que muchos niños no acceden a la educación primaria, sino que, los que lo logran, gran parte de ellos repiten o abandonan los estudios.

Cuadro No. 39
Matrícula en Extraedad

Año/ nivel	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Ed.Primaria						
-matrícula	144.221	159.998	154.197	176.359	189.008	195.047
-porcentaje	22.3	23.8	23.3	24.8	25.8	25.8
Ed.Secundaria:						
-matrícula	40.687	25.477	47.588	47.329	51.514	51.251
-porcentaje	7.7	4.6	8.5	8.4	8.7	8.2

Elaboración Propia a partir de datos de fuente, Dirección de Informática MED: 1996.

El fenómeno de Extraedad constituye un problema importante. El porcentaje de alumnos en Primaria de Extraedad se ha incrementado hasta un 25.8% con relación a la matrícula de Primaria. En Secundaria, se ha incrementado en los últimos años hasta en un 8.2% del total de la matrícula de Secundaria. Pero el mayor problema lo constituyen los alumnos que ingresan a los programas ordinarios con edades superiores a los de su nivel. La falta de información disponible no permitió analizar el caso.

8.9.7. Eficiencia y Tasas de Analfabetismo

La pobreza es, a su vez, causa y efecto de múltiples formas de exclusión humana, se relaciona con múltiples factores que la expresan y contribuyen a superarla o la profundizan. La educación es uno de ellos. Según algunos estudios indirectos realizados, el índice de analfabetismo se ubica entre un rango del 25% al 35%. Muchos de los alfabetizados, en la década de los 80, regresaron nuevamente a su estado inicial, y el incremento en la deserción de los primeros grados, se ha constituido en la mayor causa de analfabetas.

Con base en esta realidad, la Reforma Educativa centró su interés en brindar atención especial a los primeros grados de Educación Primaria, relegando a un bajo perfil los Programas de Educación de Adultos que habían constituido hasta entonces una prioridad. Con esta lógica de largo plazo, se espera que los niños que ingresan a primer grado completen todos los grados, lo que cerraría la fuente del analfabetismo. No obstante, el analfabetismo tiene causas complejas y no puede ser analizado desde un solo ángulo. La práctica educativa muestra que, el desgranamiento que sufre una cohorte de alumnos que ingresa a primer grado a lo largo de toda la Educación Primaria es elevado, quedando por tanto la fuente abierta. La tabla siguiente muestra la evolución de una cohorte

de niños que ingresó en 1989 a primer grado. Puede verse que, al finalizar el Primer Grado, el 39.7% de los alumnos desertan, y aunque en los grados siguientes los índices de deserción disminuyen, el fenómeno es de singular gravedad. Se observa que, de 1000 alumnos, llegan a concluir su primaria sin repetir ningún grado menos de 200, manteniéndose la cifra prácticamente estable (185 en 1995). A pesar de los esfuerzos que el Ministerio ha realizado, el avance de los índices de Analfabetismos ha sido considerable. El PNUD, en su informe (1997) presenta para Nicaragua un índice de analfabetismo de 34.7%, y nada obliga a pensar que, a corto plazo, la situación pueda mejorar.

Cuadro No. 40

**Tasa de Desgranamiento de Educación Primaria
(1989 a 1994)**

Año	Grados	Retención		Desgranamiento	
		Número	%	Número	%
1989	Primero	215.939	100	-	-
1990	Segundo	130.24	60.21	85.915	39.79
1991	Tercero	105.556	81.18	24.468	18.72
1992	Cuarto	87.518	82.91	18.038	17.09
1993	Quinto	74.571	85.21	12.947	14.79
1994	Sexto	64.609	86.64	9.962	13.36

*Elaborada a partir de datos de Dirección de Informática Ministerio de Educación.
Departamento de Estadística: 1995*

La relación entre pobreza y analfabetismo es directa y biunívoca, lo que se muestra en los resultados de la Encuesta sobre el Nivel de Vida, EMNV de 1993 realizada por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. Estos datos nos presentan un panorama que, al año que corre, seguramente es más dramático. Como podrá verse, el índice de analfabetismo para esta fecha (1993) era del 28.8% con base a la muestra seleccionada de 20.042 personas, siendo la tasa más alta de analfabetismo, la de los niños indigentes o de extrema pobreza con edades entre 6 y 14 años. El Mapa del Analfabetismo se dibuja de la siguiente forma: El Analfabetismo entre los No Pobres se da con mayor énfasis en Managua, con un 0.6%; entre los Pobres, sobresalen Managua con 1.2%, seguido de Boaco-Chontales, Matagalpa y Jinotega con 0.9%; y entre los Indigentes o en Extrema Pobreza, sobresalen Boaco y Chontales con 4.5%, seguidos de Matagalpa y Jinotega con un 3.9% y Estelí - Madriz - Nueva Segovia con un 3.5%. Esto indica, que el Analfabetismo, es un fenómeno rural.

En las Políticas del Gobierno para la Educación 1993-1995, éste se propuso alfabetizar a 19.000 adultos y dar continuidad al mantenimiento de los adultos alfabetizados(13.000). No obstante esto, difícilmente el país disfrute de los niveles de equidad básicos, cuando más del 30% de su población no sabe leer ni escribir. Este déficit ha suscitado en la población iniciativas, especialmente en Organizaciones No Gubernamentales. Destacan entre éstas, en 1996, CARI-TAS de Nicaragua con 14.900 alfabetizados, Asociación Carlos Fonseca con 3.500 y ALFALIT con 5.000.

8.9.8. Eficiencia Administrativa:

El Ministerio de Educación ha tenido en la columna vertebral de sus preocupaciones, el mejoramiento de la eficiencia administrativa, hasta el punto de dirigir el modelo de descentralización educativa con un enfoque administrativo gerencial, en detrimento del contenido curricular. En este orden, destaca el esfuerzo por aplicar normativas contables y de gerencia de recursos humanos y materiales, instalación de sistemas de información estadística, la red computacional de informática para la gerencia contable y financiera, etc. Con la asunción de nuevos modelos de "Reingeniería" (Selva, 1997; MED, 1997), la institución intenta, a su vez, reinventar estilos de gerencia de máxima distinción y eficiencia.

Cuadro No. 41 **Personal Docente y Administrativo 1990-1994**

AÑO PROGRAMAS	1990			1991		
	T	D	A	T	D	A
E. Especial.	227	199	29	294	260	34
E. Preescolar.	1893	ND	ND	278	2075	203
E. Primaria.	19022	ND	ND	20671	19153	1518
E. Secundaria.	3948	3547	401	4136	ND	ND
F. Docente.	251	225	26	181	127	54
E. Adultos.	457	ND	ND	551	540	11
TOTALES	25798	3971	455	28111	22156	1820

Fuente Dirección de Informática. Departamento de Estadísticas MED.

ND: Información no disponible (Columna Docentes: incluye Docentes de aula más otros docentes)

En cuanto al personal que labora en la institución, desde 1990, la tónica predominante ha sido, la reducción de personal docente, técnico y administrativo, principalmente del nivel central, con el objetivo de optimizar la planta laboral, en vistas a obtener un funcionamiento más eficiente y austero, lo que ha provocado múltiples tensiones laborales. La evolución del total de personal, sin embargo, con base a datos (incompletos) del MED, indican un aumento, desde un total de 25.798 (1990) a 34.884 (1994), con un incremento de personal en cada uno de los niveles educativos. Así Educación Primaria aumentó de 19.022 trabajadores (1990) hasta 23.022 (1994); Educación Secundaria, de 3.948 (1990) hasta 6.391 (1994); Formación Docente disminuyó los primeros años debido al cierre de varias Escuelas Normales, recuperando posteriormente hasta 274 trabajadores; E. Adultos incrementó su personal de 457 hasta 805 en 1994.

En la tabla puede verse, que el personal docente se ha incrementado principalmente en Preescolar, siguiéndole E. Primaria con 23.022 y Secundaria con 5.541 maestros. La lectura de estas cifras debe hacerse, no obstante, tomando en cuenta los niveles de crecimiento de la matrícula en cada subsistema. La relación de maestro-alumno, tiene una tendencia a mejorar con 25 alumnos en Preescolar, 33 en Primaria y 40 en Secundaria. La cantidad de centros de Primaria se incrementó notablemente en 1993, manteniéndose prácticamente estable en 1995; la cantidad de centros de Secundaria se ha mantenido casi estable, con un leve incremento, siendo notablemente inferior a la de Primaria (6%), lo que indica la tendencia primarizadora del país.

1992			1993			1994		
T	D	A	T	D	A	T	D	A
20	201	29	225	190	35	385	345	40
2291	2043	248	2924	2508	416	4007	3409	598
21242	19639	1603	22223	20038	2185	23022	21208	1814
5009	4465	544	6787	6172	615	6391	5356	1035
173	155	18	107	92	15	274	202	72
655	581	74	714	621	93	805	685	120
29600	27084	2516	32980	29621	3359	34884	31205	3679

(T: total; D: docentes; A: administrativos)

8.9.9. En Conclusión:

1. En la lógica del nuevo sistema económico, el Gobierno se ha propuesto políticas y medidas de reordenamiento y descentralización, con vistas a racionalizar y hacer más eficiente el Estado.
2. La cobertura escolar se ha incrementado, estimándose en cerca de un millón, trescientos mil estudiantes entre los centros públicos administrados por el Ministerio de Educación, el INATEC y los centros privados.
3. Todos los subsistemas experimentaron una tendencia de aumento en sus tasas de escolaridad, Educación de Adultos y Formación Docente experimentaron tasas negativas. La tasa de Escolaridad Media se estima cercana a 4.85%. El acceso a Educación Media es progresivamente más selectivo, en especial en las instituciones privadas.
4. Únicamente el 17.9% de la población de niños en edad de Preescolar son atendidos, lo que representa una amenaza muy seria para la retención escolar, la promoción, la calidad de la educación y el control del índice de analfabetismo.
5. El Ministerio de Educación ha impulsado políticas y medidas de Reforma para superar los niveles de ineficiencia del sistema, con resultados poco significativos y con un enfoque sectorialista, funcional y formal.

Cuadro No. 42

Total de Docentes/Relación Docente-Alumnos/Centros de enseñanza

Año/Indicador	1990	1993	1995
-Personal docente:			
Preescolar	-	2.851	4.007
Primaria	9.986	19.337	23.022
Secundaria	4.865	4.369	5.541
-Alumnos/Profesor			
Preescolar	-	28	25
Primaria	33	39	33
Secundaria	36	44	40
-Establecimientos de enseñanza			
Primaria	2.402	4.714	4.847
Secundaria	279	338	288

6. El INATEC ha avanzado significativamente desde su fundación en cuanto a la oferta educativa, su grado de pertinencia y cobertura. Sin embargo, todo indica que la matrícula de la formación y capacitación que proporciona a los sectores laborales, experimenta una tendencia preferencial progresiva hacia los sectores de servicios y recesiva en los sectores productivos.
7. Los niveles de deserción y repitencia en el sistema son elevados en el nivel primario, a pesar de las medidas de Reforma Curricular dirigidas al sector. Algunas acciones que se llevan a cabo, como El Vaso de Leche y la Galleta Nutritiva, parece beneficiar, en alguna medida, la retención y promoción, aún cuando las causas socioeconómicas se imponen cada vez con mayor fuerza y parecen determinar estos indicadores, unidas a otras causas internas al sistema.
8. El Analfabetismo ha avanzado, en este período, hasta un 34.7% (PNUD, 1997) y está fuertemente asociado a los niveles de ineficiencia del sistema educativo, especialmente a la deserción, repitencia y extraedad. Los índices de analfabetismo también se asocian fuertemente a los sectores calificados como *Indigentes y Pobres*, así como a las condiciones de ruralidad y marginalidad. El bajo perfil que la institución educativa viene dando a Educación de Adultos y a sus programas de Alfabetización, en comparación con los demás subsistemas, contribuye también a este deterioro. En este sentido, es encomiable la labor que realizan varias Organizaciones No Gubernamentales en tareas de alfabetización.
9. La eficiencia del sistema educativo en el área administrativa, ha supuesto avances significativos, en cuanto a los sistemas de gerencia y control instaurados. Sin embargo, este interés por racionalizar y ahorrar recursos económicos, no se traduce en esfuerzos sistemáticos, intersectoriales e integrales en los aspectos sustantivos pedagógicos.

8.10. Medidas con respecto a la Calidad de la Educación:

8.10.1. Complejidad del concepto Calidad de la Educación:

La calidad guarda íntima correlación con la equidad, la eficiencia y la pertinencia, siendo en alguna forma limitada por las difíciles condiciones sociales y económicas del país. Analizar la calidad de la educación es difícil por la complejidad e integralidad que ello supone. La Calidad es un término relativo, referido al país concreto con sus pretensiones educativas y sociales, por lo que

debemos analizar la coherencia entre las políticas educativas y los resultados obtenidos en el aprendizaje. Los aprendizajes no pueden reducirse tampoco al ámbito escolar, por lo que la calidad no debe quedar restringida al ámbito educativo convencional, sino a un marco de referencia en el que se evidencien aprendizajes útiles.

a) Compromisos con la Calidad de la Educación:

Muchas son los componentes que actúan como ejes en la construcción de aprendizajes relevantes y de una educación de calidad: la concepción renovada de los aprendizajes aspira a ubicar al estudiante como la realización más plena del aprendizaje de calidad. El alumno es el centro y protagonista, mediante su participación activa y consciente, descubriendo, creando, experimentando y construyendo conocimientos, valores y actitudes, a partir de sus propias experiencias e intereses. En este orden, los Lineamientos de la Nueva Educación (MED, 1990), las Políticas Educativas, las Políticas de Transformación Curricular y el Enfoque Constructivista Humanista (MED, 1992c; MED, 1993 a; Ugalde, 1995), ubican al sujeto en el centro de atención del currículum, considerándolo en todas sus potencialidades e integralidad. Los valores constituyen, en este marco, el centro de mayor interés educativo, por responder a una ruptura epistemológica radical con la etapa precedente. Pero, aún cuando se dan claras referencias sobre la calidad en nuevos aprendizajes y valores, no se perfila la articulación debida entre su dimensión pedagógico-académica y el modelo social a construir.

La transformación curricular imprime el modelo pedagógico, reflejando la intencionalidad y las formas educativas, el qué y el cómo enseñar, aprender y evaluar. Expresa la visión que se tiene de la educación, de la sociedad y del mundo. Con esta perspectiva, las líneas curriculares trazadas por el Ministerio de Educación que sirven de foco difusor de la intencionalidad de la Reforma Educativa (MED, 1992c; Ugalde, 1995) van dirigidas a: encontrar un equilibrio entre las áreas formativas y estimular todas las capacidades de los estudiantes; establecer contacto entre las experiencias de aprendizaje y la realidad histórico-social y cultural; desarrollar habilidades científicas para aplicar conocimientos a la resolución de problemas cotidianos; reforzar el currículum en áreas sustantivas de salud, nutrición, educación familiar, de género y protección ambiental; orientar los aprendizajes hacia el mundo del trabajo; proponer experiencias de aprendizaje de valores de responsabilidad, cooperación y disciplina; formar en un ambiente democrático para la vida democrática y la vida

social, cívica y participativa; adecuar el currículum a la realidad específica local a partir de objetivos y contenidos mínimos nacionales; la evaluación como un proceso permanente y la participación de los actores en el proceso de diseño, aplicación y evaluación del currículum, así como en el cuidado y mejoramiento de los establecimientos escolares.

b) La Calidad y la Gestión Moderna de la Educación:

Es importante una visión gerencial de la educación pero desde las especificidades propias de la educación y los aprendizajes, de manera que se logre la articulación efectiva entre la innovación pedagógica y la administrativa, supeditando ésta siempre a los intereses de la primera. Esta gestión debe apoyar la investigación pedagógica, la planificación institucional, la supervisión como apoyo técnico permanente y la formación permanente en sus distintas modalidades. Los procesos pedagógicos requieren de una sustentación administrativa bien articulada y concebida, desde una correcta descentralización de la información estadística, de las fuentes de financiamiento, de los sistemas contables, de los canales de comunicación fluidos; todo ello requiere de medios técnicos modernos (redes computacionales, etc). En este marco, el trayecto de la Reforma Educativa visualiza la fijación de la calidad en los procesos gerenciales, en desmedro de una atención preferencial por los componentes pedagógicas de la educación.

c) La Institución Educativa:

La institución educativa resume el proceso educativo, las acciones e interacciones de los educadores y educandos y la intencionalidad y organización de los procesos educativos. La Calidad de la educación no es viable, sino a partir de una institución de calidad (Arrién, 1996 a). El potencial de los actores y todos los elementos que coadyuvan a la calidad de la educación se encuentran en la institución, por lo que si la institución se renueva y fortalece, se hace factible la calidad. Pero la institución educativa forma parte de un nicho ecológico más amplio, por lo que está sujeta a las influencias decisivas del contexto social y económico. El proceso educativo tiene, por esta razón, una profunda dimensión contextual y social. En este sentido, la calidad institucional, en su sentido de integralidad, aún no forma parte de las aspiraciones de la Reforma en marcha.

d) La Formación y Condiciones de Trabajo de los Educadores:

El educador, en la medida que dispone de la formación y actualización requeridas, se convierte en el motor dinamizador de las capacidades de los estu-

diantes y la comunidad orientándolos al desarrollo permanente. El mejoramiento de la calidad de la educación no se hace posible si la institución no dispone de maestros de calidad, dispuestos permanentemente a reconsiderar sus conocimientos, representaciones y prácticas educativas. La Reforma Educativa emprendida, y en particular la transformación curricular, encuentran su columna vertebral de sostén, en la formación y actualización de los maestros.

e) Las Causas de la baja Calidad de la Educación:

En coincidencia con otros estudios podemos atribuir la baja calidad de la educación a: el desencuentro entre los contenidos curriculares y las necesidades de desarrollo del país; el enfoque de la educación sesgado hacia el control gerencial de la eficiencia en el gasto y no de la calidad de los aprendizajes; bajas tasas de formación, graduación y perfeccionamiento de los maestros con un enfoque técnico-instrumental, no reflexivo y crítico; la pobreza y deterioro de las condiciones físicas de los centros escolares y de la calidad de reconocimiento salarial y profesional de los maestros; la precariedad de la mayoría de los hogares nicaragüenses y por ende de los estudiantes; y la falta de insumos didácticos de apoyo a la labor docente para estimular los aprendizajes.

Por la importancia estratégica que tiene el maestro para el éxito de la Reforma Educativa, y particularmente de la transformación y aplicación curricular, se trata en el acápite siguiente este tema, desde una perspectiva más amplia.

f) Calidad de la preparación de los alumnos y contexto económico-social:

El sistema educativo, como parte del gran sistema social, reproduce en su seno las relaciones de poder, sumisión y comportamiento social, por lo que diseñar y llevar a la práctica una reforma educativa, ha de tener como base este círculo de relaciones globales, sociales, institucionales e interpersonales. Son pues, el producto de una sociedad enferma, con graves desequilibrios económicos que engendran desigualdades en el desarrollo físico, psico-afectivo y en la participación social y la calidad de vida. La política del Ministerio de Educación considera, a este respecto, que resuelto el problema del acceso, el problema pendiente es mejorar la calidad de la educación para retener a los estudiantes, sin tomar en consideración, que se requiere actuar intersectorialmente sobre el contexto, de manera que la misma educación sea factor fundamental de cambio.

Si la pedagogía queda centrada en los aprendizajes, el contexto no puede quedar limitado a ser simplemente un insumo de la enseñanza, sino como cen-

tro de referencia para construir los conocimientos. Un contexto dinámico y participativo tiene un carácter problémico que guarda relación estrecha con las necesidades del individuo, de las comunidades y de la sociedad en su conjunto. La calidad de la educación, bien entendida, se extiende hasta el desarrollo económico, social, político y cultural del país, del que el ciudadano es parte dinamizadora. El desarrollo científico y tecnológico es la mejor expresión del capital de conocimiento que posee el pueblo, por lo que, la calidad de la educación, ha de estar referida a este desarrollo de la ciencia y la tecnología al servicio de un desarrollo justo. En este orden, las medidas de reforma tienen un carácter más internalista y urbano.

8.10.2. Los Niveles de Pobreza en la población estudiantil y la Calidad de la Educación:

La relación entre el acceso a la educación de los niños y jóvenes con relación a los índices de pobreza son, en base a los resultados de la EMNV-1993, (INEC, 1993), como se detallan en la tabla que sigue: de la muestra, entre los que acceden a la educación, más del 75% son pobres o extremadamente pobres; y de los que no acceden, más del 72% corresponden al sector pobre y extremadamente pobre.

Cuadro No. 43
Acceso a la Educación según Nivel de Pobreza, 1993

Nº/ Nivel pobreza	si acceden	no acceso	total
1. No Pobres	1.599	2.282	4.458
2. Pobres	2.023	2.699	5.098
3. Pobres Extremos	2.883	3.374	5.304
TOTALES	6.505	8355	14.860

Fuente: M. De Castilla; 1997 c

De acuerdo a la simulación que presenta M. De Castilla (1997c) a partir de la combinación de datos de INEC y del Ministerio de Educación, de los 1599 no pobres que accedieron al sistema, sólo aprobaron el 54.84%, 270 desartaron y 451 aprobaron. Para el caso de los *pobres y muy pobres*, el número de desertores fue mucho mayor que en el primer caso, duplicándose prácticamente para los indigentes.

Cuadro No. 44
Relación matrícula según niveles de pobreza y tasas de
deserción y reprobación, 1993

Estrato de pobreza	Acceso	Desertan	Reprueban	Aprueban	% Aprob.
No pobres	1.599	270	451	877	54.84
Pobres	2.023	343	572	1.109	54.81
Indigentes	2.883	487	815	1.581	54.83
TOTALES	6.505	1.100	1.838	3.567	54.83

Fuente: M. De Castilla; 1997 c

Se puede ver, en conclusión, que la incidencia de los grados de pobreza que afecta especialmente a los niños, niñas y jóvenes en edad escolar, influye sensiblemente en los indicadores de eficiencia y calidad del sistema educativo.

El problema histórico del sistema escolar nicaragüense se ubica en la capacidad de producción de egresados y la calidad de sus aprendizajes, con relación a las demandas del sector productivo y social, más que en la capacidad de oferta del sistema. La mayor dificultad está referida a cómo retener a los niños y jóvenes en el sistema y cómo proporcionarles aprendizajes integrales de calidad. Los fenómenos de la deserción y la reprobación que desarrollan la repetición y la extraedad son también un fuente de analfabetismo. Pero estas causales tienen su respuesta tanto al interior del sistema, como fuera de él. El bajo nivel económico, el desempleo, la pobreza, el bajo nivel cultural de los padres, la violencia, etc., unido a la situación desmotivadora por la que atraviesan los docentes y el clima de aprendizaje poco estimulante de los centros escolares, los contenidos programáticos y los métodos de enseñanza; todo ello se entrecruza en una madeja maldita de relaciones que determina la baja calidad de la educación. Los alumnos que ingresan al sistema educativo se enfrentan con mucha probabilidad a desertar del mismo y engrosar el mundo del trabajo como "mano de obra barata" no calificada, incorporándose a la producción o a los servicios, y en el peor de los casos, a la delincuencia y drogadicción. De esta manera, el sistema educativo, sin pretenderlo, se convierte en cómplice de esta situación.

Los alumnos que permanecen en el sistema se encuentran ante nuevas dificultades: la poca pertinencia del currículum y la mala calidad de la atención docente que reciben. Colateralmente, la pertinencia del currículum, los libros de texto y materiales de apoyo a la docencia y las condiciones ambientales y

físicas de los centros, son otras variables importantes a tomar en cuenta, y que reciben un nivel de atención institucional muy limitado.

• **Evaluación y Calidad de los Aprendizajes:**

El interés por el nivel y calidad de preparación de los estudiantes ha sido una constante en diversos estudios realizados principalmente por la Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua (Ruiz et al., 1997; Avilés et al., 1992; Báez, 1997; Madrigal, 1991). Estos coinciden en afirmar, que los estudiantes de secundaria finalizan el bachillerato con profundas carencias en la calidad de sus aprendizajes. Algunos rasgos apuntados se pueden sintetizar así: los alumnos no poseen hábitos de estudio y presentan carencias instrumentales básicas; los problemas centrales que afectan el desempeño académico de calidad de los estudiantes están referidos al desempleo y bajo ingreso familiar; y la desconexión que existe entre la Educación Superior y el subsistema de Educación Secundaria, que genera discontinuidades curriculares y pedagógicas difíciles de afrontar para los estudiantes.

Los resultados del Examen de Ingreso a la Educación Superior en comparación con los Promedios que los Bachilleres han alcanzado en la Secundaria, son alarmantes: predomina, en todas las materias examinadas, un promedio inferior al 50%, sobresaliendo el promedio sumamente bajo en Matemáticas (entre 21.3% y 16.8%), seguido de Español y Biología. Al comparar estas calificaciones con los promedios elevados de Educación Media, se da un desbalance de más de un 50%. Los niveles de desarrollo cognitivo de los bachilleres, con referencia a la categorización de Piaget, parecen estar en clara desventaja con respecto a su edad, producto de una educación deficitaria. Las mismas investigaciones aducen, que es común en los institutos públicos reiterar las mismas pruebas a los estudiantes, cuando sus resultados han sido deficientes, con el fin de que la mayoría de ellos apruebe. La presión institucional por mejorar los índices académicos induce a los profesores a facilitar calificaciones de aprobado a los alumnos. Los niveles de preparación de los maestros son bajos en los centros públicos, no reciben formación permanente ni son estimulados moral, material y profesionalmente como corresponde a la complejidad de sus funciones. La educación del nivel secundario no ha sufrido ninguna transformación curricular. Los libros de texto tampoco están al alcance económico de los estudiantes, lo que induce a dictar y copiar los contenidos de cada asignatura.

En el marco de la Autonomía Escolar, el 59.5% de los maestros consultados (ESRE, 1997) son del criterio que, las medidas de reforma, no han impactado

en la medida requerida en la calidad de la educación. El 62.1% consideran que el curriculum transformado en el nivel primario, no se adecua suficientemente a las necesidades de la realidad, y el 61.5% se inclina a pensar que la mejoría administrativa y física producida es insuficiente. Consideran igualmente un 59.6%, que los padres de familia, no han logrado el nivel de participación previsto en la educación de sus hijos. En términos generales, el 58.4% afirma, que la educación no ha mejorado en forma relevante. Aunque los datos expuestos no son conclusivos sobre el fenómeno indicado, sí está clara la profunda desconexión existente entre las exigencias y calidad de los aprendizajes del subsistema de Educación Secundaria y los requisitos universitarios. El nivel secundario evidencia un grave desencuentro entre los objetivos de la Reforma Educativa y los contenidos y métodos que se utilizan en las aulas de clase.

Por otra parte, los datos cuantitativos en Educación Primaria indican una elevación gradual del rendimiento académico, desde un 71.8% en 1990 hasta un 80% en 1986. De forma similar, en Educación Secundaria, aunque con índices menores que en Primaria, estos evolucionan positivamente desde 56.7% (1990) hasta 69.5% (1996).

Cuadro No. 45
Índice de Aprobación por Año y nivel Educativo

Año/nivel	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
-E. Primaria	71.8	70.3	73.2	76.2	76.7	77.7	80.0
-E. Secundaria							
Diurna	56.7	55.0	56.1	61.6	64.5	66.6	69.5

Fuente: Dirección General de Informática MED :1996

Al respecto, y tomando en cuenta resultados de algunas investigaciones (Castillo, 1997; Ruiz et al., 1997; Lucio, 1996c y 1996d) y los testimonios de los maestros de Primaria y Secundaria (Foro de Educación y Desarrollo Humano, 1996; 1997a y 1997b), podemos aproximar algunas regularidades no conclusivas al respecto: los datos estadísticos del Ministerio de Educación no informan sobre la calidad de estos resultados; el testimonio de los maestros y de las investigaciones aludidas permite afirmar que, la política de mejoramiento de la calidad académica del Ministerio de Educación, principalmente en Educación Primaria (transformación del curriculum), se traduce por lo general en medidas de presión y competitividad, dirigidas a los directores de los centros, la que se

traduce en permisividad y excesiva flexibilidad en el sistema de evaluación; los resultados iniciales que presentan las Escuelas Modelo que aplican la transformación curricular, con fuerte apoyo en la dotación de material didáctico y capacitación docente, hacen ver que, el reducido nivel de apropiación de la concepción y práctica curricular por parte de los maestros, no augura una mejora real en la calidad de los resultados académicos; varios estudios confirman (Durán et al., 1996; Lucio, 1996c; Castillo, 1997; Deustech Systems, 1996; Callejas et al, 1996) que, el perfil de corte administrativo-gerencial de la Autonomía Escolar, tampoco facilita que los Consejos Directivos y los directores y maestros, se centren en el mejoramiento de la calidad del currículum. La política de "Promoción Automática" ha planteado varios interrogantes para el debate en la sociedad, en el que es necesario participen los padres de familia, maestros y especialistas.

g) Políticas y Medidas tomadas para el mejoramiento de la Calidad de la Educación:

En el cuadro de la siguiente página se resumen los Principales Problemas identificados respecto a la Calidad y las Políticas y Medidas que el Ministerio ha tomado en el marco de la Reforma Educativa emprendida.

Cuadro No. 46 Problemas, políticas y medidas del MED para superar el nivel

Problemas	Políticas
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Repitencia, deserción, promoción:</i> - Rasgos de deficiencia del sistema: repitencia, deserción, baja promoción. • Baja calidad de Docentes: - Deficiencias en conducción del proceso de enseñanza-aprendizaje por baja calidad docente. • <i>Curriculum no pertinente con nueva filosofía educativa:</i> - Curriculum no orienta al mundo del trabajo y familiar • <i>Deficiente infraestructura:</i> - Mobiliario e infraestructura deficientes • <i>Deficiencia en Gerencia:</i> - Debilidad en capacidad administrativa, sin un sistema de información. • <i>Educación de Adultos no pertinente y de poca calidad:</i> - Baja calidad y pertinencia del curriculum de Educación de Adultos. (analfabetismo se aproxima al 40% y 50% rural) 	<ul style="list-style-type: none"> • Descentralización Administrativa de la Educación. • Transformar el Curriculum de E.Primaria. • Capacitar a los maestros de Primaria e incentivarlos en las áreas de difícil acceso. • Expandir la Educación Preescolar para preparar para el Primer Grado. • Rehabilitar edificios y proporcionar textos escolares. • Mejorar distribución de recursos asignados al sector.

Calidad de la educación (1992-2000)**Medidas tomadas***• Con relación a la Eficiencia:*

- Sistema de Evaluación para la Promoción Automática de 1º y 2º Grados.
- Exámenes centralizados 5º-6º Grados.
- Ubicar mejores maestros en 1º Grado.
- Complemento nutricional: Vaso de leche.
- Integración de padres de familia.
- Dotación de materiales educativos.
- Iniciar reforma del Ciclo Básico.
- Incorporar nuevas tecnologías educativas (TV, Computadoras).
- Elaborar Estándares Nacionales de medición de calidad.

• Sobre la baja calidad docente:

- Elaborar estrategia de profesionalización.
- Elaborar sistema nacional de Capacitación docente.
- Transformar currículum de Escuelas Normales.
- Sistema de estímulos.
- Formar maestros bilingües interculturales para Costa Atlántica.
- Elevar capacidad docente en Educación Especial.

• Respecto al currículum deficiente:

- Definir Políticas de transformación curricular:
- Elaborar nuevo currículum.
- Adecuar currículum a contexto de Costa Atlántica.

• Infraestructura, mobiliario:

- Construir, reparar edificios y mobiliarios.
- Mantenimiento de edificios y construcción de mobiliario.

• Debilidad de Gestión:

- Crear sistema de información.
- Capacitar personal.
- Desarrollar sistema de gerencia.
- Establecer sistema de control.
- Dotar de laboratorios a Secundaria
- Mejorar eficacia y eficiencia institucional.

• Educación de Adultos:

- Producción de material didáctico
- Realizar censo de Alfabetización.

Construir la calidad de la educación depende de múltiples factores y actores endógenos y exógenos al sistema educativo y de su concurrencia equilibrada. Frente a los *Problemas, Políticas y Medidas* que el MED ha identificado y viene aplicando, podemos indicar lo siguiente:

- Se aprecia un enfoque de *tendencia internalista* al sistema educativo, al no tomar en cuenta las variables no escolares, la situación de pobreza, desempleo, etc. Por tal razón, la solución se ubica únicamente en mejorar las capacidades docentes, la metodología de enseñanza, el apoyo administrativo y los edificios y suministros escolares. La concepción educativa es eminentemente escolarizada, no considerando múltiples formas y experiencias educativas no formales, que pueden aportar a la calidad de la educación; de hecho, la participación de la sociedad civil en la construcción de la calidad de la educación es muy limitada.
- Son políticas y medidas orientadas a aumentar la *eficiencia interna del sistema*, independientemente de la articulación intersectorial requerida, focalizando las mismas hacia los primeros grados de Educación Primaria.
- Se trata de políticas referidas a una actuación organizacional referidas a: la capacitación de maestros y ubicación de los mejores en primeros grados, la Promoción Automática de los alumnos de Primero y Segundo Grados, establecimiento de programas de complemento alimenticio: vaso de leche, galleta nutritiva, para los primeros grados en los Departamentos de León, Chinandega, Madriz y Estelí y la rehabilitación de edificios y mobiliario escolar
- Todas las políticas se orientan a mejorar la eficiencia del sistema. La focalización hacia los Primeros y Segundos Grados responde a las recomendaciones hechas por el *Banco Mundial*, el *Proyecto BASE de AID* y los resultados de la Investigación "Nicaragua: Escolaridad, Repetición y Deserción Escolar" del Research Triangle Institute (RTI) (Gargiulo et al., 1994) presentados al Ministerio de Educación en abril de 1994.
- No se plantean políticas referidas a la expansión de la cobertura, centrándose en la retención de los que ingresan, lo que indirectamente viene a ser también una política de cobertura, en tanto evita la deserción, repitencia y extraedad.

Como se ve, la calidad guarda íntima correlación con la equidad, la eficiencia y la pertinencia, siendo en alguna forma limitada por las difíciles condiciones sociales y económicas del país.

h) Condiciones físicas, materiales y de apoyo en equipos didácticos y bibliográficos.

Las condiciones físicas, ambientales y materiales de los centros educativos son fundamentales. La nueva administración se propuso, en concordancia con la Agenda Social del Gobierno, metas concretas en el reacondicionamiento de los centros educativos y en programas de complemento alimenticio, particularmente en los centros de Educación Primaria. El cuadro que sigue presenta una síntesis de los Objetivos, Metas y Avances que el Ministerio de Educación ha logrado de 1990 a 1994.

Cuadro No. 47

Agenda Social del Gobierno: Sector Educación, Enero - Octubre: 1994

Nº	Objetivos	Meta	Ejecutado	Avances
1.	Aumentar la cobertura del tercer nivel preescolar.	13.419	28.521	112.5%
2.	Capacitación de Maestros de 1º y 2º Grado.	2.400	2.400	100%
3.	Distribución de Textos Escolares.	765.972	765.972	100%
4.	Distribución del Vaso de Leche.	440.000	430.000	98%
5.	Distribución Galleta Nutritiva.	125.000	120.000	96%
6.	Asignación nuevas plazas a Maestros.	600	420	69%
7.	Elaboración Planes de Transformación Curricular.	2	2	100%
8.	Fortalecer la Educación de Adultos. (mujeres)	22.214	20.133	90.63%
9.	Mejorar asignación de recursos.	100	60	60%
10.	Establecer sistemas de control.	35	35	100%
11.	Seguimiento de Proyectos.	10	56	89%

Elaboración propia en base a MED: 1994 II

Aún cuando el esfuerzo realizado para rehabilitar los centros educativos es visible, las necesidades existentes continúan siendo desproporcionadas.

Cuadro No. 48
Centros educativos reconstruidos y pupitres entregados por el
FISE al MED, enero-diciembre 1993

Regiones	Centros rehabilitados	%	Pupitres	%
1.Estelí, Madriz, Nueva Segovia	39	24	8.368	8.92
2.Chinandega, León	44	27	12.193	13
3.Managua	12	8	39.185	41.79
4.Carazo, Granada, Masaya, Rivas.	40	24	6.354	6.77
5.Boaco, Chontales	17	10	7.235	7.71
6.Matagalpa, Jinotega	8	5	15.292	16.30
7.RAAN, RAAS, Río San Juan.	2	12	5.138	5.47
TOTALES	162	100	93.765	100

Elaboración propia a partir de datos del FISE: 1994

Los ambientes educativos por lo general, han mejorado notablemente, sin embargo, aún son muchos los centros que no poseen las condiciones mínimas ambientales, higiénicas y físicas. Miles de alumnos de todos los niveles no disponen aún de pupitres, por lo que reciben las clases sentados en el suelo, y en el mejor de los casos, acarrean diariamente su pupitre. De las *Escuelas Modelo* utilizadas como *centros experimentales* en el país y priorizadas en la dotación de materiales e infraestructura (MED, 1997a ; MED, 1997d ; MED, 1997 h), más del 30% no poseen aulas en buen estado, el 12% de los centros requieren arreglos fundamentales y un 10% no tienen luz ni agua corriente.

• **Escuelas Laboratorio, Escuelas Demostrativas y Escuelas Modelo:**

En el marco de la transformación curricular, en su calidad de corazón de la reforma educativa, el Ministerio de Educación impulsa *experiencias innovadoras*, con el fin de crear capacidades de renovación y plataformas de transferibilidad en el sistema educativo a corto, mediano y largo plazo.

La creación de las *Escuelas Laboratorio* y *Escuelas Demostrativas* (Mora, 1995) obedece a la necesidad de contribuir a mejorar la calidad de la educación primaria. Las 235 *Escuelas Demostrativas* son espacios educativos de incubación de experiencias innovadoras para iniciar el proceso de su transferibilidad a gran escala de las experiencias consideradas. Las *Escuelas Modelo* han sido concebidas como focos especiales de interés para la irradiación de la experiencia de la transformación curricular.

i) Otros Proyectos Innovadores: Sistema de Mejoramiento de la Educación Nicaragüense (SIMEN). Proyecto BASE de AID y Proyecto Banco Mundial.

Los recursos económicos, técnicos y materiales con que cuenta el Ministerio de Educación, como fruto del apoyo internacional, son cuantiosos, lo que sin duda obligaría a esperar iguales resultados en la Reforma Educativa. Los tres grandes proyectos se centran en áreas específicas del proyecto educativo nacional: el SIMEN centra su atención en Transformación Curricular, formación y capacitación de formadores y desarrollo de la micro-planificación. El Proyecto BASE (AID) se centra en desarrollo curricular, capacitación docente y desarrollo institucional. El BANCO MUNDIAL prioriza las áreas de Descentralización y Autonomía Escolar: fortalecimiento técnico-administrativo, dotación de insumos didácticos y expansión de Educación Preescolar. El enfoque conceptual y práctico del SIMEN, aporta una dote de actualización pedagógica significativa a la Reforma Educativa, quedando sin embargo reducida la misma a perspectivas más gerenciales y administrativas por la influencia decisiva del Proyecto Base y el Banco Mundial.

8.10.3. En Conclusión:

1. El concepto de Calidad de la Educación es complejo, sistémico, integral y su concreción se debe manifestar en la significatividad y pertinencia de los aprendizajes y en el mejoramiento de la calidad de vida individual y comunitaria. Al respecto, en el nivel institucional del aparato escolar, prevalece una visión restringida de la calidad, la que es atribuida únicamente a factores de tipo interno al sistema educativo.
2. El Ministerio de Educación ha aplicado políticas y medidas específicas en favor de la calidad de la educación, focalizadas en Educación Primaria, a partir de una visión pedagógica más pertinente que la tradicional y con mayor participación de los padres de familia. Los foros y eventos nacionales promovidos al nivel institucional, han estado dirigidos a apuntalar las iniciativas ya emprendidas más que a superarlas.
3. Los contextos de la realidad de pobreza de sectores mayoritarios del país influyen negativamente en la calidad de la educación, especialmente los deficientes niveles de preparación e incorporación de los docentes. Los currícula transformados no responden a las necesidades que plantea particularmente el ámbito rural y urbano marginal. La capacitación que se propor-

ciona a los maestros, se dirige a la asunción de valores. Estos no reciben el reconocimiento justo de tipo material y social a su desempeño profesional y la labor docente la realizan sin el apoyo didáctico imprescindible requerido. Esta realidad afecta significativamente la calidad de la educación.

4. Los estudiantes bachilleres se incorporan a la universidad con grandes déficits en sus conocimientos y habilidades básicas. Esto incide en la calidad de su formación profesional, a la vez que pone de manifiesto que, los datos cuantitativos de rendimiento académico de la Educación Media, presentan serios problemas de calidad. Algunos estudios y experiencias revelan, que estos resultados son el fruto de un sistema de enseñanza y evaluación de corte tradicional, que enfatiza los aprendizajes memorísticos y algorítmicos más que la reflexión, los procesos lógicos y las capacidades creativas de los estudiantes, lo que se suma a una política institucional que presiona a las instituciones escolares en orden a la obtención de buenos resultados académicos estadísticos.
5. La institución educativa no ha propiciado la participación crítica de la sociedad civil con el propósito de encontrar soluciones a la baja calidad de la educación. El Foro de Educación y Desarrollo Humano (1996), en este orden, ha reunido a un grupo numeroso de Organizaciones No Gubernamentales preocupadas por reflexionar y formular propuestas en favor de la calidad de la educación.
6. Los esfuerzos institucionales realizados por mejorar la calidad de los ambientes de los centros educativos son significativos, quedando aún pendientes múltiples necesidades en los centros existentes para atender la demanda educativa nacional. Los medios didácticos distribuidos y la cantidad de centros educativos son insuficientes.
7. Un grupo especial de centros educativos experimentales y de innovación vienen siendo organizados y apoyados por el Ministerio de Educación, con el propósito de forjar iniciativas de calidad educativa transferibles a todo el sistema. Sin embargo, hasta el momento, sus resultados no se corresponden con la inversión técnica y material invertida en ellos. Proyectos importantes como el SIMEN, BASE (AID) y el Banco Mundial, cada uno desde especificidades diversas, contribuyen a superar la calidad de la en la educación, aún cuando requieren articular mejor sus funciones entre sí y al nivel institucional. La limitación en el tiempo de estos Proyectos, no obstante, en los que descansa casi la totalidad de atención a la calidad en los centros de

Educación Primaria, pone en duda las posibilidades de sostenibilidad de su gestión en favor de la Reforma Educativa.

8.11. Medidas con respecto a la situación profesional de los educadores

Introducción

La problemática de los maestros, como actores dinamizadores de la Reforma Educativa, requiere ser considerada con carácter de sistema, con componentes de tipo personal, pedagógico, histórico, social, económico y cultural. Cualquier política o medida, dirigida al sector, ha de contar con una visión amplia, flexible, contextualizada y realista al respecto.

Veamos qué políticas y medidas ha aplicado el Ministerio de Educación, referidas a la situación profesional de los maestros en la Reforma Educativa, qué concepción prevalece en ellas, qué piensan los maestros sobre la Reforma y qué resultados iniciales se van configurando en este escenario. La profesión docente en su sentido amplio, comprenderá para este caso, todas aquellas medidas relativas a la formación, capacitación y ubicación social que configuran la profesión. El análisis se dirigirá a las componentes profesionales docentes y a los niveles de atención recibidos, con el fin de mostrar que, la profesión docente propende cada vez más hacia un proceso de proletarianización, pérdida de protagonismo y desprofesionalización.

8.11.1. Políticas y Medidas de Reforma referidas al Personal Docente.

En los Lineamientos de la Nueva Educación (MED, 1990) se declara tener conciencia de que, sin “buenos maestros”, los cambios educativos son ilusorios, por lo que la profesionalización docente será la medida más urgente al respecto. Las Políticas y medidas de Reforma tomadas se han centrado en la capacitación referida a la transformación curricular, la formación en valores y conocimientos de Moral y Cívica.

El Primer *Congreso de Educación con Todos y para Todos* (1991) se propuso apoyar la profesionalización docente, reorientar la formación, transformar los planes de estudio y reorganizar las Escuelas Normales. Las Jornadas Pedagógicas I y II (1991-1993) realizadas con la participación de delegaciones de las Escuelas Normales, concluyeron en la necesidad de un nuevo currículum docente, el mejoramiento salarial docente, mantener una administración centralizada de las Escuelas Normales y reestructurarlas reduciéndolas a cinco.

Las políticas y medidas aplicadas consideran al maestro como el mejor factor multiplicador de la nueva escala de valores. En este orden, predomina la visión endógena al sistema. Adicionalmente, el enfoque de la capacitación tiene un carácter instrumental y técnico, preocupado sobre todo por informar bien a los maestros.

El cuadro que sigue resume las principales medidas de la Reforma Educativa dirigidas al sector de los maestros, centradas en la Capacitación, Profesionalización y Formación Inicial de las Escuelas Normales.

Cuadro No. 49

Principales medidas de reforma con relación a los maestros 1992-1997

Objetivos	Acciones
- Eficiencia, retención y promoción de Educación Primaria.	<ul style="list-style-type: none"> - Capacitar el 50% de los maestros de Primaria. - Ubicar a los mejores maestros en Primeros Grados de Primaria.
- Mejora de Servicios de Educación Preescolar.	<ul style="list-style-type: none"> - Capacitar 490 educadores voluntarios y 1500 maestros de Educación Formal. - Capacitar 490 educadores voluntarios y 1500 maestros de Educación Formal.
- Mejorar la calidad de la Educación Secundaria.	<ul style="list-style-type: none"> - Elevar la calidad de los docentes. - Capacitar a 1560 maestros en servicio en: valores, metodología y contenidos científicos.
- Mejorar la calidad de Educación de Adultos.	<ul style="list-style-type: none"> - Realizar 5 talleres de capacitación a 40 técnicos municipales y 1800 maestros de CEDA Secundaria Nocturna y a Distancia.
- Desarrollar la transformación curricular de Educación Primaria.	<ul style="list-style-type: none"> - Capacitar a 268 Delegados Municipales, Sub-Delegados, Técnicos y Docentes de Primaria. - Organizar un Sistema de Capacitación para la Transformación Curricular.

- Mejorar el currículum de Educación Secundaria y su cobertura.	- Capacitar técnicos, directores y profesores en uso de programas mejorados. - Optimizar la fuerza docente por carga horaria.
- Transformar el Currículum de Formación y Profesionalización Docente.	- Graduar a 800 maestros de Primaria y 1.500 maestros empíricos. - Equipar 5 Escuelas Normales. - Realizar intercapacitación. - Capacitación en valores morales, éticos, estéticos, patrióticos y metodológicos.
- Fomentar la formación en valores.	- Realizar un diagnóstico de conocimientos de los maestros de Escuelas Normales y reubicarles con base a los resultados.
- Formar a maestros de Educación Especial.	- Capacitar 30 Directores en valores espirituales y democráticos.
- Reorientar estudiantes hacia carreras técnicas.	- Capacitar de 394 directores, docentes, coordinadores y promotores. - Capacitar en orientación profesional y formación profesional: 100 funcionarios técnicos y profesores.

Elaboración propia a partir de datos de fuente: MED, 1992c

Los años 1992 a 1996 concentrados con fuerza en la Transformación Curricular, presentan un total de 45.881 personas capacitadas.

Cuadro No. 50

Personal docente y técnico capacitado, 1990-1996

Año	1991-1992	1992-1993	1994	1995	1996
TOTAL	1.436	45.881	11.617	5.633	10.680

Elaborado a partir de datos de fuente: MED, 1996b1

8.11.1. El pensamiento de los Docentes:

Frente a la percepción que el Ministerio de Educación tiene respecto al sector magisterial, los maestros consultados en estudios y Talleres realizados sobre Educación Primaria y Media, organizados por el PREAL-UCA en conjunto con el Foro de Educación y Desarrollo de Iniciativa por Nicaragua, (Lucio, 1996d; Foro de Educación y Desarrollo, 1996, 1997a, 1997b), manifiestan las consideraciones siguientes:

Cuadro No. 51
**Consensos expresados por maestros de primaria y secundaria
 y representantes de la sociedad civil**

Aspectos	Indicadores
• Los maestros vistos por la familia y la sociedad.	<ul style="list-style-type: none"> - El padre descarga toda la responsabilidad en los maestros. - La administración pone barreras a esta comunicación con los padres de familia. - Situación política ha hecho perder interés en participación social. Sin proyección de escuela en comunidad. - Padres subvaloran su trabajo, la sociedad también. Sin embargo los utilizan para tareas nacionales importantes.
• Relación ONG's	<ul style="list-style-type: none"> - El MED impide la relación de los centros educativos con las ONG's. Se pierde así la oportunidad de mejorar el sistema educativo. - La concepción educativa del MED es muy reducida y sectorialista.
• Colegios Privados	<ul style="list-style-type: none"> - Tienen mejor salario, pero no consideran los problemas del maestro. Su preocupación es el prestigio, no las personas. - No abren espacios a los maestros.

• Reconocimiento social
y salarial

- Se sienten utilizados por los intereses políticos.
- Se debe activar el Seguro Social para el Magisterio.
- Crear políticas de estímulos.
El salario mínimo debiera ser de 200\$ US
- Situación económica y política lo limitan para para involucrarse en transformaciones educativas.
- El MED no da respuestas a demandas de sindicatos.
- El salario de miseria les provoca inseguridad, pobreza, inestabilidad afectiva, familiar y restricciones para trabajar con calidad.
- No hay programas de previsión social para problemas tradicionales de maestros.
- Su situación de estrés permanente no les permite resolver adecuadamente los conflictos propios de su labor docente con los demás, la dirección o los alumnos.

• Relación Institucional y estatal

- Temor a la institución que divide a sindicatos e inhibe a profesores.
- Los cargos de confianza afectan negativamente la educación.
- Un trato deshumanizante hacia el maestros. No hay libertad de opciones política. Debe responder a intereses del Gobierno (partido político en el poder)
- Hay desvalorización del maestro por parte del Estado y los Sindicatos.

• Formación docente

- El bajo salario hace que todos los subestimen, los profesionales no los valoran, ni la sociedad.
- Los utilizan para las labores comunitarias y nacionales.
 - Se censura que realicen análisis crítico de realidad.
 - Desactualizada, sin formación permanente, sin condiciones pedagógicas y técnicas en los centros.
 - Profesionalización con limitaciones.
 - Formación muy limitada, desactualizada y mucho énfasis en valores.
 - Hay disposición a profesionalizarse pero sin apoyo. La oferta universitaria es reducida y débil. Mucha deserción en los programas por falta de apoyo económico.
 - MED genera empirismo pues contrata personal no graduado.
 - No son tomados en cuenta para su preparación e implementación. La Reforma es vertical, impuesta. Esto crea relaciones de tensión con la institución.
 - No se promueve reflexión crítica, análisis, unidad gremial.
 - Resistencia docente a los cambios.
 - Políticas rígidas, no dan lugar a creatividad, en contraste con lo que postula el enfoque constructivista.
 - No hay participación de los maestros.
 - Actitudes negativas de funcionarios hacia los maestros.
-

<ul style="list-style-type: none">• Relación con la comunidad• Sindicatos• El currículo• Autonomía Escolar	<ul style="list-style-type: none">- La escuela no contribuye a solución de problemas comunitarios. Hay distanciamiento.-Los maestros piden a los líderes sindicales que se unan para hacer un frente común en favor a sus derechos y los de la Educación.-No son reconocidos por los directores de los centros.-Hay rechazo al cambio curricular pues éste viene desde fuera.-No hay comunicación con autoridades educativas. La verticalidad afecta el desarrollo educativo de los centros.-No se da comunicación con los alumnos, no tienen tiempo para ello.-No pueden aplicar la metodología nueva por dificultades de medios didácticos, tiempo y número de alumnos.-La planificación es inflexible, no permite la innovación.-Cansancio no les permite participar en actividades coprogramáticas.-Currículo único no les permite atender diversidad.-No es currículo contextualizado.-Contradicción entre requerimientos de nueva metodología y la disponibilidad real.-Ha tenido impacto negativo, no han sido parte del proyecto, son considerados como “cobradores de impuestos”.
---	--

• A nivel laboral	<ul style="list-style-type: none"> - Padres participan poco y se inmiscuyen en aspectos que no conocen. - Hay énfasis en lo administrativo en perjuicio de lo pedagógico. - Los directores manipulan a los padres y maestros. - No existe un marco jurídico para la educación y la autonomía. - Bajo salario y discriminación afecta atención y salud familiar y propia. No pueden atender necesidades básicas.
• Enfoque de género	<ul style="list-style-type: none"> - Recargo laboral les obliga a descuidar a sus hijos y familia. - No se da ninguna formación en tratamiento de género
• Promoción	<ul style="list-style-type: none"> - Ley de Carrera Docente no les incentiva, no la conocen bien, muchos aspectos de ella no se cumplen. - Nadie reconoce su labor. Los padres los consideran empleados. - No hay ningún programa de incentivación profesional

Elaboración propia a partir de datos de fuente: Lucio, 1996d; Iniciativa por Nicaragua: 1996, 1997a ; 1997b

El contraste de estos resultados permite concluir que hay serias inconsistencias en la conceptualización y aplicación de las medidas de Reforma en el sector docente. Los principales ejes de desencuentro tienen relación con la conceptualización del perfil y el rol profesional de los docentes. En un polo, éstos son vistos como instrumentos de Reforma; en el otro, los procesos reflexivos-críticos y de autonomía son vistos como imprescindibles para asumir la Reforma

Educativa; la retórica del reconocimiento institucional, frente a las condiciones de pobreza y baja calidad de vida y trabajo de los docentes; la Reforma Educativa entendida por una parte, como respuesta al sistema político e imposiciones de organismos internacionales, que debe ser asumida fielmente por los maestros, frente a la resistencia a los cambios por parte de éstos; la complejidad de exigencias docentes, el nuevo currículum y las nuevas prescripciones, frente al deterioro motivacional, profesional y desprestigio social. Sumado al tensionamiento emocional, familiar y personal que les inhibe de un compromiso educativo pleno; una visión de la formación como entrenamiento instrumental para conocer las orientaciones y conocimientos a aplicar, sin espacio para la reflexión crítica, frente a la exigencia de un modelo de formación reflexiva, participativa, dialogal y propositiva.

8.11.2. La Formación Docente

Uno de los problemas crónicos que enfrentaron desde el principio las políticas y medidas de Reforma, fue el empirismo docente. La situación inicial encontrada, de acuerdo a datos del Ministerio de Educación, es caracterizada así: elevados índices de empirismo docente, bajo nivel de calidad de las Escuelas Normales y baja remuneración salarial con limitados recursos didácticos para enfrentar la docencia.

a) Formación Inicial y Profesionalización Docente:

Aunque los datos oficiales son algo confusos sobre la Formación Docente puede concluirse que: los departamentos del país con mayores índices de empirismo docente son precisamente los más alejados del Pacífico y con mayores niveles de pobreza (Nueva Segovia con 47%; Jinotega con 53.2%; Matagalpa con 51.8%, la Costa Atlántica con 70% y 56.6%; Río San Juan con 63.3%) para un promedio nacional de 35%. La inequidad en la educación guarda correlación con la inequidad en la formación docente, la que influye a su vez en la retención, deserción y calidad de los educandos. Este índice es más bajo en aquellos Departamentos que históricamente han sido atendidos por Centros Universitarios (Carazo, Estelí, León), lo que expresa el papel estratégico que han desempeñado las Universidades Nacionales y sus Centros Regionales en la formación de maestros.

Al comparar los índices de empirismo docente por niveles y años podemos apreciar un claro descenso progresivo del índice de maestros no titulados, tanto en Educación Primaria como en Educación Secundaria. Para la primera, en

1990, el 38.2% de los maestros de Primaria no eran titulados, mientras que en 1997, sólo el 18% son empíricos, con un decremento acumulado de 20.2%. Para el caso de Educación Secundaria, mientras en 1990 el 61.3% de los maestros no eran graduados universitarios, en 1997, sólo el 50% eran empíricos. Es importante resaltar que, mientras en el nivel primario el MED ha dispuesto las Escuelas Normales para la Profesionalización, orientando a los maestros a obtener su título de Educación Primaria, en el nivel medio, el MED y la UNAN de Managua y León no han concertado el modelo de Formación y formas de apoyo a los maestros que se profesionalizan, razón por la cual, el decremento en el índice de empirismo en este período ha sido solo del 11.3%. Tanto las Escuelas Normales como las Facultades de Educación no han formulado un currículum para la Profesionalización de maestros que responda a las necesidades que tienen la educación y el país.

Cuadro No. 52

Niveles de empirismo docente, 1990-1996 (Porcentaje)

Año / nivel	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
-E. Primaria	38.2	37.2	37.2	32.2.	30.9	20.7	18
-E.Secundaria	61.3	61.83	58.63	48.15	53.90	53.4	50
PROMEDIO	49.70	49.50	47.90	41.80	42.30	37.05	34

Elaboración propia a partir de fuente: MED Dirección General de Informática: 1996

La reducción que ha sufrido el número de Escuelas Normales en este período se debe, según declaraciones del Ministerio de Educación a la necesidad de organizar y fortalecer su calidad. De hecho ha servido para filtrar y seleccionar mejor al personal formador, de común acuerdo al enfoque y políticas de la Reforma Educativa emprendida. Los cursos regulares de formación de maestros incrementaron su matrícula, desde 1990, de un total de 1.104 estudiantes hasta 3.176 en 1994, descendiendo a partir de 1995. Este descenso contrasta con la gran demanda educativa de la población rural y marginal pobre, lo que presenta una grave paradoja a la oferta educativa.

Los cursos de Profesionalización Docente del nivel primario, aún no disponen de un currículum transformado, ni cuentan con el apoyo presupuestario requerido. Su matrícula es recesiva: de 7.115 maestros que se profesionalizaban en 1990, en 1995 lo hacían sólo 3.976. A partir de 1995 el Ministerio de Edu-

cación orientó como requisito para que los maestros no graduados pudieran mantener su relación laboral, su inscripción en cursos de profesionalización en cualquiera de sus modalidades: sabatina presencial, sabatina por encuentros, bimensual presencial o intensivas interanuales. Es de resaltar el número de maestros que se profesionalizaban en 1995 en las Escuelas Normales de Managua (706), Juigalpa (888) Matagalpa (665) y Bluefields (471), en comparación con la de León, donde sólo lo hacían 69 y Chinandega con 319. En casi todos los casos, esta población docente es mayor que la de los cursos regulares.

Consultas realizadas a los actores en las Escuelas Normales (Lucio, 1996 d) indican, que éstas requieren modelos de formación más vinculantes a los intereses y cambios sociales, transformar los planes de estudio, mejorar la selección y formación de los formadores de formadores, un modelo formativo de mayor impacto y consensuado con la sociedad civil, fortalecer el área formativa de la práctica profesional y articular la formación docente con el currículum de Educación Primaria. El empirismo de los formadores, aún es un reto pendiente para la Reforma Educativa. En 1993, datos oficiales reconocían que, en promedio, el 36% de los formadores no tenían la formación requerida. Una Prueba Diagnóstica aplicada a los formadores de todas las Escuelas Normales en 1993, puso de manifiesto que, únicamente el 57% de los formadores, tenían los conocimientos indispensables para ejercer sus funciones.

Estudios recientes muestran las recomendaciones de algunos formadores en el sentido de: mejorar la selección docente de contratación exclusiva, reconocer un salario diferenciado por la complejidad de su labor, proporcionarles oportunidades de formación específica y brindarles una capacitación más vinculada a los problemas docentes específicos y al contexto.

Una investigación reciente (Lucio, 1996d) muestra las lógicas y creencias de un grupo de futuros maestros sobre su profesión: el 90% de los aspirantes ingresan por razones familiares-económicas y no haber logrado acceder a la Universidad; un 70% se identifican con el perfil docente, mejorando su motivación gracias al enfoque de la formación que reciben; y sólo el 56% expresan deseos de trabajar como maestros al finalizar sus estudios. Estas lógicas evidencian la presión familiar y social, el escaso prestigio de la profesión y una débil incorporación de procesos formativos centrados en la "reflexión-crítica".

Cuadro No. 53
Graduados de las Escuelas Normales de Nicaragua, 1990-1996

Escuela normal	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
-Managua	200	449	631	-	284	176	814
-Jinotepe	151	278	416	103	406	466	-
-Juigalpa	68	207	265	341	276	169	362
-Matagalpa	143	-	193	91	194	176	150
-Estelí	147	113	165	173	269	301	312
-Chinandega	-	175	264	259	-	264	192
-Bluefields	28	30	30	33	33	32	-
-P.Cabezas	20	27	22	20	25	43	-
-León	114	295	352	346	-	-	-
TOTALES	871	1.574	2.338	1.366	1.487	1.627	1.831

Elaboración propia a partir de datos de fuente: MED:1996b1

Los maestros también expresan las siguientes valoraciones sobre la formación recibida.

Cuadro No. 54
Los Maestros y la Formación Inicial

Componentes	Indicador
La Institución Educativa:	<ul style="list-style-type: none"> -Se consideran despreciados e incomprensidos por la Institución. -El clima institucional no es propicio a la motivación y realización profesional. - Se mediatiza la tendencia a su abnegación profesional.
• Ante la reforma educativa	<ul style="list-style-type: none"> - Se sobreprecia institucionalmente su inercia ante los cambios, pero no son tomados en cuenta más que para ejecutar disposiciones. - No se estimula la innovación ni la formación. - Son considerados como "consumidores" del currículum no como agentes de cambio.
• Fortalecimiento profesional	<ul style="list-style-type: none"> - Se mediatiza la tendencia a su abnegación. No existen políticas de

<ul style="list-style-type: none"> • Capacitación 	<p>reconocimiento profesional por parte de la institución y la sociedad.</p> <p>- Les motiva la capacitación cuando responde a las dificultades reales que se les presentan.</p>
--	--

Elaborado a partir de fuente: Lucio-1996d

b) El Perfil de la Formación Docente:

La política curricular (MED, 1992c) plantea un nuevo horizonte en la formación del nuevo ciudadano que no es posible sin “*la capacitación, formación y profesionalización de los docentes*».

Los perfiles de formación docente (Villalobos, 1994b; MED, 1994i ; MED, 1994l) contienen un Perfil General con las Areas: Fundamental, Personal, Social, Ética y Ocupacional; conocimientos relativos a la Relación Escuela-Sistema Educativo, de Planificación y Organización del Proceso de Enseñanza-Aprendizaje y Evaluación; y respecto a la Coordinación de la Acción Educativa e Integración Escuela-Comunidad. Se han elaborado el Perfil de Multigrado, de Educación Primaria Extraedad y de Educación Primaria Bilingüe-Intercultural

No se evidencia la disposición institucional para encarnar, en la práctica, este enfoque de la formación con sus diversos perfiles en estrecha relación con la formación permanente. El *Perfil del Formador de Formadores y Formadoras* (MED, 1994l) se presenta con contenidos en correspondencia con el perfil anterior. Este avance de conformar las componentes del perfil de los formadores con base en la realidad y diversidad que presenta el país, no ha sido tampoco asumido en la práctica institucional. Tanto en el Perfil de los Maestros y Maestras, como en el de los Formadores, prevalece un enfoque académico - práctico - contextualizado, que no incorpora un modelo formativo de “reflexión sobre la práctica”.

c) Formación Permanente Capacitación:

La formación permanente que reciben los maestros puede ser caracterizada así: los recursos económicos utilizados en ella no han obedecido a un plan específico y sistémico, no ha respondido a las expectativas y necesidades docentes; sus contenidos son recursivos y poco vinculantes, está focalizada en los primeros grados de primaria; es selectiva bajo criterios de confianza y con carácter instrumental-técnico y reproductivo de decisiones (MED, 1995g, 1996e, 1997d, 1997 a). La creación de la “*Red Nacional de Capacitación de Educa-*

ción Primaria" (MED, 1996c), capacitó inicialmente a 178 técnicos y 500 docentes multiplicadores y a 7.218 maestros de Primer y Segundo Grado. Los Minicentros de Intercapacitación-MIC (MED, 1996b) están sirviendo de puntos de referencia para la intercapacitación docente (MED, 1996k), aunque los maestros no consideran positiva esta estrategia.

d) Formación Docente Universitaria:

Las Universidades Públicas UNAN Managua y UNAN León; tiene a su cargo la formación docente para el nivel de Educación Media. La UNAN Managua dispone de Centros Regionales en Estelí, Matagalpa, Juigalpa-Chontales y Jinotepe - Carazo, en los que también se forman Maestros. También la Universidad Católica UNICA, desarrolla un Programa Sabatino de formación docente con una componente intensa de formación religiosa, contando con el apoyo del Ministerio de Educación.

La Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua, ha abierto más de 14 Carreras en distintas áreas de Ciencias de la Educación dirigidas por las Facultades de Educación con una matrícula promedio de más de 3.300 alumnos-maestros en Managua, más de 500 en Estelí, 200 en Matagalpa y otros tantos en Chontales.

Los alumnos inscritos en carreras de perfil docente se distribuyen como lo expresa la tabla siguiente:

Cuadro No. 55
UNAN Managua y Centros Regionales

Años	Estelí	Matagalpa	Chontales	Managua
1992	216	119	-	3.422
1993	527	211	-	3.182
1994	624	232	177	3.399
1995	676	244	223	3.393

Elaboración propia a partir de fuente: UNAN en Cifras: 1995

La matrícula de los cursos de Profesionalización para profesores de Educación Media se ha visto incrementada, en 1995, de 1.269 (1992) a 1.833 en Managua (1996), en Estelí a 518, en Matagalpa a 356 y en Chontales a 237.

El Ministerio de Educación mantiene relación únicamente con el Programa de Formación Docente de la Universidad Católica-UNICA, mientras que, con

Cuadro No. 56

Maestros inscritos en cursos de profesionalización docente**UNAN Managua**

Año/centro	Managua	Estelí	Matagalpa	Chontales
1992	1.269	360	-	-
1994	1.331	427	-	-
1995	1.623	552	-	-
1996	1833	518	356	237

Elaboración propia a partir de datos de fuente: UNAN en Cifras, 1996

el resto de universidades, la coordinación no ha sido posible, por lo que los currícula no han incorporado los pedidos del contexto educativo. Aún cuando las Universidades Públicas ofrecen becas a los maestros más destacados, los índices de deserción son elevados, debido a los déficits académicos, problemas económicos y falta de apoyo institucional y laboral. Los bachilleres que no han clasificado en las opciones de su preferencia, en su ingreso universitario, utilizan los escaños de las carreras docentes como pasarelas para las carreras de su interés. Las instituciones educativas tampoco han coordinado acciones de orientación vocacional sistemáticas hacia la carrera docente en el sector, lo que no contribuye a la motivación, retención y eficiencia.

Cuadro No. 57

Graduados/egresados de la Facultad de C.C.EE. UNAN- Managua

Años	Graduados	Egresados
1990	465	171
1991	-	176
1992	-	192

Elaboración propia a partir de datos de fuente: UNAN en cifras: 1990 a 1992

Los índices de formación de los formadores de formadores de las Facultades de Educación no son los requeridos, aún cuando en los últimos años, más del 34.5% de ellos han obtenido su título de Maestría, el 27.8% de Especialización y el 7.5% de doctorado (Lucio 1996 d)

La postergación de la Reforma Universitaria ha impedido realizar una transformación curricular pertinente. La transformación sufrida por las Escuelas Normales, por su parte, no ha contado con la contraparte de apoyo especializado de las Facultades de Educación de las Universidades.

8.11.4. Personal de la administración escolar: directores, personal de apoyo

Las funciones docentes se logran hacer realidad, en la medida que el sistema educativo dispone de las instancias de dirección y apoyo administrativo que contribuyen, desde su especificidad, a la función sustantiva. En este sentido, los directores cubren un papel de liderazgo que es determinante para el avance de los centros educativos. Al respecto, los maestros confirman la importancia que tienen los dirigentes para animarles al cambio (Foro de Educación y Desarrollo Humano, 1996, 1997b, 1997c; Lucio, 1996d) y velar por su desarrollo profesional, a la vez que reconocen, que éstos por lo general, muestran mayor interés en los aspectos gerenciales administrativos, que en los curriculares y promocionales de la preparación docente (Lucio, 1996 c; Castillo, 1997; Durán et al., 1996).

De acuerdo a los datos disponibles, la relación proporcional entre el número de docentes y de personal administrativo indica que, el número de docentes estaría disminuyendo y el de administrativos incrementándose.

8.11.5. Situación Social de los maestros:

Las medidas económicas impuestas en este período por el Gobierno y sus consecuencias han afectado sensiblemente a los maestros (Lucio, 1996d), a lo que se suman las graves limitaciones que sus bajos salarios les imponen, la baja estima social hacia su profesión (Foro de Educación y Desarrollo Humano, 1996; 1997b, 1997c), el tratamiento institucional inadecuado, el bajo nivel de autoestima que se profesan y la creciente complejidad que encierra su trabajo educativo.

a) Las Escalas Salariales

El salario de los maestros tiene las componentes siguientes (ANDEN, 1996): Salario Básico asignado al cargo o puesto de trabajo, Antigüedad o Años de Servicio en Educación, Títulos o Diplomas registrados en el Escalafón y el Zonaje o porcentaje sobre el salario básico por laborar en el área rural, según complejidad geográfica y comunicación de la zona.

Los Salarios Básicos se mueven, de acuerdo a esta información, en el siguiente rango: Maestro Graduado de Primaria, 411.53C\$; Maestro Empírico de Primaria, 372.74C\$; Maestro Graduado de Secundaria, 554.89C\$; Maestro Empírico de Secundaria, 473.50C\$; Maestro Graduado de Preescolar, 433.62C\$; Maestro Empírico de Preescolar, 393.53C\$. El Puntaje por Título oscila, según el caso, entre 5 y 30 puntos y por Antigüedad se reconocen 2 puntos por año de servicio. Cada punto obtenido es valorado en 5.00C\$, y el Zonaje puede sobrepasar un 30% a 40% el Salario Básico. Al contrastar este salario con el costo de

la canasta básica que el mes de julio de 1996 era de C\$1,378.63 (FIDEG, 1996 a), con un incremento mensual de 1.09%, puede verse que, un maestro de Educación Primaria, puede cubrirla con dificultades trabajando más de tres turnos. Aún cuando institucionalmente se publicita el mejoramiento salarial de los maestros, en el marco de la Autonomía Escolar, los maestros afirman que su salario no ha mejorado significativamente.

La Alianza Liberal (1996), en su Plataforma de Gobierno, apostó a realizar en 1996, la construcción de un hospital del maestro, un incremento salarial del 25% cada año y la eliminación de la manipulación política del sector. Por el momento, ninguna de las promesas se ha hecho realidad.

b) La Ley de Carrera Docente, los Convenios Colectivos y Normativas de Protección:

El leve reconocimiento que la Ley de Carrera Docente hace de los logros que obtienen los maestros en su formación, ha ocasionado múltiples tensiones y frustraciones en el sector, a la vez que los propios maestros y sindicatos reconocen (Foro de Educación y Desarrollo Humano, 1997 a; 1997b), que muchos aspectos de la Ley no son conocidos por ellos ni la institución se preocupa por aplicarlos.

En 1990, el Ministro que concluía su mandato P. Fernando Cardenal, publicó el *"Reglamento General del Convenio Colectivo suscrito entre ANDEN y el MED"*, el que no sería asumido por el Gobierno entrante. En el año 1994, ANDEN introdujo un *"Pliego Petitorio sobre el Convenio Colectivo-1994"*, que tampoco fue reconocido por la institución. El 26 de marzo de 1996, el Ministerio de Educación firmó el *"Convenio Colectivo de Trabajo"* con organizaciones magisteriales. En él, la institución reconocía como interlocutores válidos a los sindicatos siguientes: Federación de Trabajadores de la Educación de Managua (FETEMA), Sindicato Democrático de Maestros de Managua, Federación de Trabajadores de la Educación de Carazo (FETECA), Sindicato Democrático de Maestros de Managua y Sindicato de Maestros Independientes de Managua.

Hasta hoy, no han sido elaborados para los maestros, al nivel institucional, planes integrales de protección a la salud, ni de tipo previsional. Estos se encuentran al nivel profesional, con relación a otros países, totalmente desprotegidos. El MED no ha consensuado y aplicado una política coherente de promoción docente, que incluya distintas componentes de beneficio social, pedagógico y profesional. Cada componente actúa sinérgicamente en el conjunto de factores, por lo que, resolver una de ellas sin atender al resto, no producirá el impacto necesario en la reconstrucción de la profesión docente y en la

Reforma Educativa. Las luchas de los maestros por alcanzar sus propios derechos, se entrecruzan con procesos inducidos de división, exclusión y tensionamiento, que han afectado la autoconcepción de los maestros, sus derechos y obligaciones, su prestigio social y el éxito de las transformaciones educativas.

Quedan por resolverse múltiples retos a este respecto: una escala de reconocimiento estimulante y correlativa a los niveles de complejidad de su desempeño, la situación de pobreza que les afecta en su calidad de vida y desempeño laboral, el reconocimiento justo a su progresivo desarrollo y formación, un amplio proceso de concertación entre los sindicatos y de éstos con la institución en atención a forjar un proyecto común de Reforma Educativa integral y con perfil nacional.

8.11.6. Libertad Sindical de los Educadores:

Los maestros y su organización tienen su propia historia. Sus movimientos sindicales han respondido a diferentes coyunturas y demandas históricas, económicas, políticas y sociales, sufriendo en su evolución fuertes tendencias hacia la disociación de sus fuerzas en distintas denominaciones sindicales, quedando a merced de los movimientos y partidos políticos del momento. Quizás, por esta fijación histórica, las organizaciones magisteriales no han logrado interesarse de lleno en los problemas centrales de la educación y sus reformas.

A inicio de 1990, más del 60% de los maestros estaban organizados en ANDEN, desarrollando una actividad fuertemente crítica en contra de la dirigencia del Ministerio de Educación y el nuevo enfoque y medidas de la Reforma. En respuesta, la alta dirigencia del Ministerio de Educación incentivó la división sindical, creándose en 1990 la Federación Sindical de Maestros de Nicaragua, cuyo nombre cambiaría posteriormente a Confederación Nacional de Maestros de Nicaragua-CNMN. De ella se desprende, en 1991, la Federación Nicaragüense de Trabajadores de la Educación y la Cultura-FENITEC, patrocinada por el entonces Ministro de Educación. Posteriores divisiones hacen surgir, en 1993, el Sindicato Democrático "Aristides Sánchez" y la Asociación Nacional de Educadores Cristianos, ANEC. El 28 y 29 de junio de 1996, ANDEN, se transforma en la Confederación General de Trabajadores de la Educación de Nicaragua (CGTEN-ANDEN) integrada por más de 17 Federaciones Departamentales. Las vicisitudes, despidos y tensiones sufridos por los maestros en este período, debilitaron la principal fuerza sindical - ANDEN, la que, en conjunto con la CNMN, concretó un pliego petitorio al Ministro de Educación, provocándose una huelga al inicio del año escolar 1995, ante la falta de la respuesta esperada. El desgaste producido por la huelga y los débiles

resultados obtenidos, alimentaron más aún la discordia entre las centrales sindicales y el Ministerio de Educación.

El Ministerio de Educación ha logrado de esta forma, un marco de acción libre para impulsar el nuevo modelo educativo. En este marco de fuertes desencuentros, los sindicatos no participan en el proceso de gestación y gestión de políticas de Reforma Educativa, siendo constreñida su libertad de acción y cerrándoseles los espacios de participación. De esta forma, los maestros sienten profundamente disminuidas sus oportunidades de influir en las transformaciones educativas y en la lucha por sus derechos laborales (Foro de Educación y Desarrollo Humano, 1997a, 1997b).

8.11.8. En Conclusión:

- Los maestros representan el mayor potencial moral para la educación del país, aún no capitalizado, con notables posibilidades para influir en las transformaciones educativas del país.
- Los vínculos y compromisos que los sindicatos han desarrollado con algunos partidos políticos o instituciones, han marcado su identidad y programas de acción, mediatizando, por regla general, la diversidad de intereses de sus afiliados y su involucramiento en la Reforma Educativa.
- Los sindicatos y sus maestros, se han visto obligados a centrarse más en la lucha por sus intereses laborales, que en la lucha por los cambios educativos.
- La institución educativa ha propiciado el desencuentro con el sector docente con el fin de crear espacios libres para implantar las nuevas políticas de reforma educativa.
- Como producto de este desencuentro, no se han hecho efectivos planes de reconstrucción profesional del docente con un enfoque alternativo, un plan de formación integral permanente y sistémico y el renacimiento salarial y social necesarios. El sector no cuenta con reivindicaciones sociales y profesionales específicas ni planes previsionales adecuados a los riesgos a que está expuesto por su profesión. Ello ha incidido en la pérdida de referentes profesionales por parte del magisterio.
- El modelo de formación y capacitación docente ha incorporado nuevos ingredientes de ajuste con las necesidades del país; no obstante, prevalece un enfoque de la formación poco vinculado a las necesidades específicas y desde una perspectiva técnica aplicativa más que reflexiva-crítica y reconstructiva.

9. Neoliberalismo, Globalización y Reforma Educativa: un análisis crítico-reflexivo final:

Introducción:

En este apartado se analizarán tres ejes entrelazados: la Globalización, vieja en la historia y con ropajes nuevos, el Neoliberalismo como su instrumento y la Reforma Educativa, con poco espacio para la iniciativa nacional. En resumen, una nación y una Reforma Educativa objetos y no sujetos de su futuro.

9.1. Una mirada global:

Los profundos cambios que se vienen operando en las dos últimas décadas indican, que asistimos a un cambio de época, en la que se está definiendo la correlación de fuerzas internacionales que dominarán el mundo en el siglo XXI, presidida por una revolución conservadora de tipo global. El siglo XXI ya ha dado inicio con un cambio de simetría: la confrontación Norte- Sur, del Capital y el Trabajo, que reproduce un fenómeno antiguo, aunque con cualidades y manifestaciones diferentes.

El mundo se descubre, como una unidad inseparable, vinculado a un destino común, producto de la revolución tecnológica, la revolución informática, las comunicaciones sociales, el transporte y el panorama de un *"suicidio colectivo"*, frente a la incapacidad de preservar el medio ambiente. Se percibe *"el sentido generalizado de que, el futuro que esperábamos no está funcionando"* (Illich, 1997:71), y que nos encontramos frente a lo que M. Foucault llama *"brote epistémico"* o desviación de la conciencia que convierte los fines en medios y los medios en fines, haciendo que lo inconcebible se vuelva posible.

Pero estos cambios globales no tienen un comportamiento lineal sino dialéctico. Así, se presenta la inevitabilidad de la globalización como homogénea y neoliberal, con base en el mercado mundial, la privatización, la competencia y libertad de las economías y el control de los organismos financieros. Es importante reafirmar, que pretender que los pueblos deban someterse a esta *"lógica bárbara de la supremacía del capital es, además de inmoral, un retroceso social intolerable"* (Parra, 1991:353)

La globalización domina y organiza los cambios fundamentales de los últimos años, bajo las siguientes regularidades: concentración del poder financiero, tecnológico y militar en grandes centros de poder de personas y países; crecimiento de la pobreza y el desempleo, polarización y fragmentación social que convierte a grandes sectores poblacionales en lo que X. Gorostiaga (1995c) denomina "*población superflua*"; la Revolución Tecnológica que provoca fuertes ventajas comparativas por la intensidad del conocimiento en manos de un número menor de monopolios; el desequilibrio global, creado bajo la uniformidad de un mercado global asistido por un monopolio militar exclusivo, que deviene en la "*africanización de América Latina*"; la concentración del conocimiento en los países y núcleos más ricos; mayor concentración de capital en supermillionario; la crisis del medio ambiente; un crecimiento sin empleo que aumenta la "*nueva pobreza*"; nacimiento de una cultura dominante homogeneizadora; el impulso de la creatividad y la ciencia al servicio de la competencia; afirmación de la libertad fundamental en el mercado; imperio del capital como valor; concepción económica independiente de la moral; el capital productivo y del trabajo al servicio de la especulación de los poderosos; y una concepción economicista del desarrollo que no asume a la persona.

En este escenario, una nueva civilización ha empezado a emerger, enraizada en la defensa de la naturaleza, de los derechos humanos, la ruptura epistemológica en el tratamiento de género y la búsqueda de las raíces culturales. Se trata de la *practopía* propuesta por A. Toffler (1995), una utopía construida en el marco de lo posible.

9.2. El Modelo Neoliberal: Nicaragua en la encrucijada de la mundialización

Los presupuestos bajo los cuales se constituye y actúa el modelo neoliberal se refieren a:

- El mercado como único mecanismo racional para la asignación justa de los recursos.
- La justicia social se basa en la creación de igualdad de oportunidades.
- Al haber un mercado competitivo y eficiente, se genera justicia.

Nicaragua tiene una historia de dominación e intervención que ha marcado sus características culturales, sociales y políticas. Ahora más que nunca, estas fuerzas invisibles condicionan el marco político y los objetivos del proyecto

económico, con sus derivaciones en todos los ámbitos de la educación, la cultura y los valores.

Este nuevo escenario que se abre a la nación, encuentra su explicación en las características históricas que han configurado el Estado (Pérez, 1997):

- Su baja capacidad de regulación social, o baja capacidad de incidencia en las condiciones de vida de los ciudadanos.
- Alto grado de autonomía respecto a la Sociedad Civil.
- Fuerte grado de dependencia externa que lo llevan a ser *«instrumento de conquista»*.
- La agudización de la dependencia por su posición geopolítica estratégica.

La globalización tiende a catalizar este modelo de dependencia del Estado de las fuerzas externas, al promover la transnacionalización de sus estructuras económicas, sociales y culturales; separa la administración pública de la Sociedad Civil, haciendo imposible un verdadero control democrático de sus funciones. Se reduce, de esta forma, la posibilidad de configurar un modelo de desarrollo endógeno.

Aunque no puede decirse que la globalización elimina los procesos políticos y luchas por el control del Estado en el país, influye en forma poderosa para el establecimiento de nuevos marcos normativos que regulen estos procesos. La viabilidad de las políticas públicas, dependerá de las relaciones coherentes entre las demandas de la economía mundial y las decisiones y acciones nacionales. En estas *“relaciones de congruencia”*, aunque las posibilidades de autonomía de la administración son reducidas, está abierto el espacio para que el país impulse agendas políticas propias, siempre que éstas no se opongan a los objetivos generales de los organismos internacionales.

Los cambios profundos operados en Nicaragua, a partir de 1990, se han orientado a provocar una reforma institucional con un régimen democrático representativo, sustituyendo así al centralismo democrático de la época precedente. El Estado modifica radicalmente su función social, sustituyendo los principios de universalidad, gratuidad y participación por los de facilitación-subsidiaria, temporalidad y focalización; todo esto acompañado de un proceso de debilitamiento y fragmentación social.

La irrupción del nuevo estilo político ha sumido al país en profundas divisiones sociales, profundizando más la separación entre el Estado y la Sociedad Civil, sin posibilidades de alcanzar un consenso nacional.

El Banco Mundial propone cambios que rechazan toda política nacional soberana de desarrollo que pueda implicar una intervención consciente del Estado. Los «cambios estructurales» que propugna, presentados bajo el eufemismo de «economía social de mercado», no reconocen los desequilibrios sociales y deformaciones estructurales.

En este escenario, el modelo neoliberal se propone efectuar reformas estructurales profundas:

- Privatizar toda la economía, incluyendo servicios educativos, de salud, agua potable y energía eléctrica.
- Liberalización de mercado de trabajo, con plena libertad de contratación y despido.
- Fuerte reducción de la carga impositiva, incentivando el ahorro e inversiones de capitales individuales.

Estas metas son la base de una nueva conceptualización y estructura de sociedad (Acevedo, 1991). La despolitización y desideologización de la sociedad, se revierten en la ideología de la atomización, la individualización y el «consumo soberano». Nicaragua pareciera estar destinada, en esta lógica global y neoliberal, a ser correa de transmisión de los intereses del comercio mundial.

9.3. La Reforma Educativa y la Globalización:

La racionalidad teórica seguida por el Ministerio de Educación en el proceso de la Reforma Educativa, se correlaciona claramente con este escenario neoliberal y su modelo social. Así, la pobreza y el subdesarrollo del país, bajo este referente, no serán atribuidos a la existencia de estructuras sociales, políticas y económicas injustas, ni mucho menos a las relaciones que se den en el mercado nacional y global. No es casual la total asunción del “Decálogo del Desarrollo” (Mavila, 1993) por el Ministerio de Educación y la estricta prédica de uno de sus “mandamientos” para cada mes del año. Según su autor, el puente seguro hacia el desarrollo para un país subdesarrollado como Nicaragua, se reduce al cumplimiento de cada uno de sus mandamientos, tales como, la disciplina, puntualidad, responsabilidad, orden, etc.. En coincidencia, la columna que vertebra toda la Reforma Educativa, será precisamente la moralización de la juventud en un conjunto de valores necesarios para garantizar la nueva institucionalidad (MED, 1990; MED, 1996 e 1) El propio Ministro de Educación, Dr. Humberto Belli, en el *II Encuentro Pedagógico de Reflexión y Consenso sobre la Formación del Maestro de Escuela Primaria*, es-

pecífica a las claras que, el problema del país, es un *problema moral* y no político ni económico (Arnove, 1994).

Esta visión restringida y funcionalista de la Reforma Educativa, no sólo coincide con la de las principales agencias que apoyan al Ministerio de Educación, sino que encubre las implicaciones estructurales, sociales e ideológicas de los cambios promulgados por los organismos internacionales. La nueva agenda ministerial está referida fundamentalmente a rechazar y destruir todo vestigio político y educativo del sandinismo, por estar contrapuesto al nuevo panorama político y educativo; y por otra, a crear una atmósfera en la educación de contenidos claramente religiosos católicos. La formación en valores, componente principal de la Reforma Educativa y del nuevo modelo social neoliberal, encuentra en la cobija eclesiástica, el mejor adalid para que éstos sean asimilados plenamente por el pueblo mayoritariamente católico y sirvan de sustrato defensor del nuevo escenario.

9.4. Principales conclusiones de este capítulo


La Reforma Educativa se encuentra atrapada, tanto en el haber teórico-conceptual que la asiste, como en los componentes y atributos que la caracterizan. Con base a la larga discusión sostenida en este capítulo, frente al análisis de la programática ministerial y algunos de sus principales resultados evidenciados por informes oficiales, estudios independientes, opiniones especializadas y valoraciones desde la experiencia de los actores de la educación, (los maestros), presentamos sus principales rasgos:

- A partir de 1990, la nueva administración educativa, estructuró un modelo de Reforma Educativa en plena consonancia con los postulados y promesas del modelo neoliberal global y las particularidades del modelo neoliberal de los Gobiernos del período.
- Este modelo de Reforma construyó sus cimientos sobre la base del desconocimiento de la experiencia educativa histórica alcanzada y la negación y extirpación de todo vestigio político y organizativo de la Revolución Popular Sandinista.
- La conceptualización, políticas y medidas de la Reforma emprendida han estado encaminadas a forjar tres grandes columnas vertebradoras: la moralización de la juventud con clara orientación religiosa-católica, la descentralización de la gestión educativa y la eficiencia de la educación de los primeros y segundos grados de Educación Primaria. Estos propósitos se han

incrustado en todas las acciones educativas emprendidas, sirviendo de paraguas a la construcción del nuevo modelo económico y social.

- La conceptualización de la Reforma Educativa, tiene un carácter reduccionista, subjetivo y funcionalista, por lo que queda limitada con énfasis a aspectos formales. De esta forma, no se produce la necesaria interconexión de las medidas de reforma con los atributos exhibidos por el contexto de pobreza y exclusión del país. Se obvia, en consecuencia, la adopción de medidas de reforma dirigidas a examinar y actuar frente a las causas estructurales que producen la pobreza y la red de relaciones globales que la afianzan.
- La actuación de la mayor parte de los organismos internacionales incorporados al proceso de la Reforma Educativa es determinante en la definición de enfoques y políticas institucionales. La pérdida de iniciativa nacional favorece, que tales enfoques y políticas nazcan, con alguna frecuencia, de presupuestos empíricos alejados de la realidad del país.
- En correspondencia con estos propósitos inducidos por fuerzas exógenas, las políticas y medidas de Reforma no disponen del acuerpamiento necesario de la sociedad y de los maestros en particular, contraviniendo el mensaje propio de la Descentralización, en cuanto a la participación de los actores en la toma de decisiones. Frente a esta pérdida de respaldo social, los eventos realizados con participación social, han quedado limitados a la búsqueda de respaldo a la gestión más que a la identificación de nuevas iniciativas.
- La Reforma Educativa prioriza los procesos de gerencia administrativa tendientes a la racionalización y ahorro de los recursos públicos y la participación de los padres de familia en los costos educativos. La clara inclusión en el ámbito educativo de los mecanismos con los que opera el mercado, están incidiendo en la pérdida de perspectiva en cuanto a la complejidad y especificidad que acompañan al hecho educativo, y en la desviación del apoyo técnico y económico a aspectos que no atajan de raíz los problemas del aprendizaje. De esta manera, se produce una *«perversión ética»*, en tanto los fines se convierten en medios, y se absolutizan los medios hasta convertirlos en fines.
- El reduccionismo conceptual y pragmático de la Reforma Educativa restringe el concepto amplio y flexible de la educación y el aprendizaje al ámbito convencional escolar, perdiendo la oportunidad de incorporar en el modelo múltiples experiencias pedagógicas no formales e informales que se cons-

truyen desde las organizaciones de la Sociedad Civil, con singulares aciertos y propuestas que podrían enriquecer el ámbito pedagógico formal.

- La Reforma Educativa, focalizada a los primeros y segundos grados de Educación Primaria, no ha contemplado cambios radicales en todo el sistema educativo (preescolar, primario, secundario, técnico, universitario), ni conecta claramente con los pedidos del contexto nacional de pobreza y la desatención al sector rural y étnico-bicultural. Sus propósitos de «*revolución moral-religiosa*» y de modernización de la gerencia administrativa, desecha los demás componentes que deben acompañar todos los procesos de Reforma Educativa.
- Los currícula transformados bajo nuevas coordenadas pedagógicas y didácticas, presentan incongruencias entre sus principales componentes (Perfiles, Planes, Programas, Guías y Textos). Al no partir de un conocimiento a fondo del escenario nacional, desoyen los requerimientos rurales y de los sectores infantiles y juveniles más vulnerables del país que no encuentran en el aula de clase respuestas pedagógicas convincentes a sus problemas vitales (Durán, 1997).
- La institución rectora de la educación no dispone del sistema adecuado para el monitoreo y evaluación del impacto de la Reforma Educativa. Adicionalmente, la ausencia de una actitud y disposición institucional para el aporte crítico-reflexivo y científico por parte de la sociedad en general y de organismos independientes, y la libre investigación con apoyo de información válida sobre el proceso de Reforma, pone en grave riesgo la capacidad reconstructiva del modelo educativo. 

TERCERA PARTE

TENDENCIAS DE LA EDUCACIÓN EN NICARAGUA
CAMINO AL SIGLO XXI
CON FUNDAMENTO EN EL PERÍODO 1990 - 1998 (AGOSTO)

I. Análisis comparativo entre la situación de la educación *antes* de iniciarse el proceso de reforma y la situación *actual* del mismo (1998).

Introducción

Este es un capítulo contextualizador. Con base en la información referida a la Primera Parte del estudio referida al *antes* del proceso de Reforma y la información de la Segunda Parte referida al *ahora* del mismo (1998), se procura formular supuestos e hipótesis respecto a las *tendencias* de la educación en Nicaragua camino al próximo siglo y milenio.

En este contexto, los subcapítulos *antes* y *ahora* son una síntesis resumida de la información presentada en la Primera y Segunda Parte del estudio. Para ampliar, el lector puede recurrir a los textos originales que de manera amplia se presentan en las mismas.

En el Subcapítulo, titulado *Tendencias* se comparará ese *antes* del proceso de Reforma con el *ahora* del mismo*. La idea es formular algunas hipótesis, acerca de cómo se espera será el futuro para cada uno de los aspectos o variables en estudio.

El Capítulo concluye con un conjunto de conclusiones referidas a las *Tendencias* de la educación escolar no Superior en Nicaragua camino al próximo siglo.

1.1. Bases y fundamentos jurídicos normativos de la educación nacional.

1.1.1 Situación *antes* del Proceso de Reforma

El nueve de enero de mil novecientos ochenta y siete, la Asamblea Nacional de la República de Nicaragua, promulgó la Constitución Política que se proponía recuperar y sintetizar la experiencia política, económica, social y cultural del proceso revolucionario sandinista, y de crear el marco jurídico necesario para la construcción del Estado de Derecho, que serviría para dar sustento a las transformaciones que en el campo económico y social había desencadenado el proceso revolucionario a partir de 1979.

Respecto a la esfera educativa, la Constitución Política promulgada en 1987, se proponía no sólo institucionalizar los logros de la revolución en el campo

* Para fines metodológicos acerca de la construcción de las tendencias de la Educación, el *ahora* corresponde al periodo abril 1990 - agosto 1998.

educativo, sino que también, crear las bases para avanzar hacia un futuro que se pensaba y asumía seguro.

Aspectos relevantes de la Constitución de 1987 sobre la educación fueron:

- La Educación como factor de transformación del individuo y de la sociedad (Arto. 116).
- La Educación es función indeclinable del Estado (Arto. 119).
- La Educación es concebida como un sistema integrado con base a planes (Arto. 119).
- El acceso a la educación es libre e igual para todos los nicaragüenses. La enseñanza básica es gratuita y obligatoria (Arto. 121).
- La Educación en Nicaragua es laica (Arto. 124).
- La Educación Superior es autónoma (Arto. 125).

En relación al contenido y características de la Educación propias del período revolucionario, los artículos 116 y 117, integran muchos de los rasgos de la Filosofía de la Educación, definidas en los *Fines, Objetivos y Principios de la Nueva Educación*, formulados con base en la Consulta Educativa Nacional, realizada a inicios de 1981.

En el presente siglo, exceptuando la Ley Fundamental de Instrucción Pública de 1894, Nicaragua no contó con ninguna Ley que regulara la Educación Nacional, ni ninguna Ley de regulación y protección del ejercicio profesional del magisterio. Lo que hubo antes de los ochenta, en los años ochenta y en el actual decenio, fueron reglamentos para los Niveles Primario y Secundario.

En este contexto, es de utilidad recordar, que en Nicaragua, ni antes, ni durante el período revolucionario, existió ninguna Ley de Organización del Estado en la cual encontrara asiento una Ley General de Educación, ni ninguna Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa* que sirviera de referente a la Ley de Carrera Docente. Esto es lo que explica, en parte, aquella ausencia.

1.1.2. Situación *ahora* en el Proceso de Reforma

1.1.2.1. La Constitución Política

En julio de 1995, la Constitución Política de la República de Nicaragua, fue reformada después de amplios debates y forcejeos, e idas y venidas en el interior del sistema político nicaragüense, el Parlamento, la Casa de la Presidencia

(*) Fue hasta el 05 de diciembre de 1989 al final del período revolucionario, que la Asamblea Nacional aprobó una Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa. Esta fue reformada en abril de 1990 y congelada y desactivada en mayo de 1990.

y los medios de comunicación. El propósito era adecuar la Constitución Política de 1987, a la situación que comenzara a forjarse a partir de abril de 1990, con el cambio de un gobierno revolucionario de vocación socialista, a un gobierno democrático de orientación neoliberal.

Las ideas fuerzas que animaban a la mayoría parlamentaria, eran reducir el sesgo presidencialista de la Constitución que concedía amplias facultades de mando al despacho del Jefe del Ejecutivo, y trasladar éstas a los otros Poderes del Estado, en especial al Parlamento; obstaculizar las pretensiones reeleccionistas y continuistas de algunos jefes gubernamentales de turno, y sentar las bases jurídicas para la construcción democrática y del Estado de Derecho.

Respecto al Capítulo referido a la Educación, la Constitución Política de 1987 sufrió las reformas de sus artículos 121 y 125, el primero relacionado con la gratuidad de la educación pública y el segundo sobre el financiamiento de la Educación Superior.

El Artículo 121 de la Constitución de 1987, expresaba que: *“La enseñanza básica es gratuita y obligatoria”* (Asamblea Nacional 1987:37). En cambio la Constitución reformada de 1995 expresa lo siguiente: *“La enseñanza primaria es gratuita y obligatoria en los Centros del Estado. La enseñanza secundaria es gratuita en los Centros del Estado, sin perjuicio de las contribuciones voluntarias que puedan hacer los padres de familia. Nadie podrá ser excluido en ninguna forma de un centro estatal por razones económicas”*. (Asamblea Nacional; 1995:38).

Por su parte, el Artículo 125 de la Constitución de 1987, al referirse a la Educación Superior, decía: *“La Educación Superior goza de autonomía financiera, orgánica y administrativa de acuerdo a la ley. Se reconoce la libertad de cátedra. El Estado promueve la libre creación, investigación y difusión de las ciencias, las artes y las letras”* (Asamblea Nacional, 1987:38). La Constitución reformada de 1995 expresa: *“Las Universidades y Centros de Educación Técnica Superior gozan de autonomía académica, financiera, orgánica y administrativa, de acuerdo con la ley. Estarán exentos de toda clase de impuestos y contribuciones fiscales, regionales y municipales. Sus bienes y rentas no podrán ser objeto de intervención, expropiación, ni embargo, excepto cuando la obligación que se haga valer tenga su origen en contratos civiles, mercantiles o laborales. Los profesores, estudiantes y trabajadores administrativos participarán en la gestión universitaria. Las Universidades y Centros de Educación Técnica Superior que según la Ley deben ser financiados por el Esta-*

do, recibirán una aportación anual del seis por ciento del Presupuesto General de la República, la cual se distribuirá de acuerdo a la Ley (...)" (Asamblea Nacional, 1995:31).

Como es posible observar, los cambios de 1995 en la Constitución Política de 1987, estaban orientados a deslindar, definir y marcar las fronteras entre la sociedad (y particularmente las necesidades de los sectores sociales empobrecidos), el Estado y el Mercado, en las nuevas circunstancias del capitalismo neoliberal.

Respecto a la Educación Primaria y Secundaria queda explicitada la gratuidad de sus servicios en los Centros del Estado, mandato que en la Constitución de 1987, sólo estaba referida a la Educación Básica (nueve grados, Primaria y Ciclo Básico). En la coyuntura, esta referencia constitucional, estaba orientada a tratar de contener el proceso privatizador de la educación impulsado por el Ministerio de Educación a través del Programa conocido como de Autonomía Escolar; una medida que somete a crisis el proceso de reproducción biológica y espiritual de la sociedad, decidida mediante memorandos y decretos, sin consulta, sin debate y sin ley.

El tema del financiamiento de parte del Estado a la Educación Superior Pública y a las Universidades y Centros de Educación Técnica Superior declaradas de servicio público, es parte del mismo contexto de la contradicción existente entre la gratuidad de la Educación Primaria y Secundaria determinada por la Constitución Política y el cobro de aranceles y por servicios varios (que van desde el alquiler de libros de texto hasta los cumpleaños de los directores) de educación. Respecto a esta problemática, sobre el financiamiento a la Educación Superior, son muchas las páginas y los espacios de la prensa plana y los medios de comunicación, que entre 1992 y 1998, dan cuenta acerca de las posiciones contradictorias de los representantes gubernamentales respecto al financiamiento de la Educación Superior de parte del Estado, cuyo discurso es opuesto al mandato constitucional; y la de las comunidades académicas y sectores sociales y profesionales del país, que reivindican el contenido del mismo.

1.1.2.2. La Ley de Carrera Docente

El 10 de octubre de mil novecientos noventa, la Asamblea Nacional de la República de Nicaragua, aprobó y publicó la Ley N° 114 conocida como Ley de Carrera Docente.

La misma está integrada por cincuenta y un artículos, dividido en siete títulos, los que se refieren a temas como los siguientes: Disposiciones Generales;

la Organización de la Carrera Docente; la aplicación y administración de la Ley de Carrera Docente; la Comisión Nacional de Carrera Docente; los Departamentos y Oficinas departamentales de Recursos Humanos; las Comisiones Departamentales de Carrera Docente; del Ingreso, retiro, reintegro al Sistema de Carrera Docente; del retiro y de la suspensión; del reingreso; del Movimiento del personal docente; de los derechos y deberes de los docentes; de los deberes del Sistema Nacional de Capacitación y Evaluación del Docente; Disposiciones finales y transitorias.

Esta Ley fue vetada por el Gobierno de la República en 1995.

1.2.3. La Ley General de Educación

Los antecedentes más lejanos de una Ley General de Educación en Nicaragua han sido, la Ley Orgánica de Educación aprobada en 1854 y la Ley Fundamental de Instrucción Pública aprobada por la Asamblea Nacional Legislativa el seis de octubre de 1894, a poco más de un año de iniciada la Revolución Liberal encabezada por el General José Santos Zelaya.

No obstante, después del derrocamiento de Zelaya en 1909, la misma entró en desuso. Desde entonces la República de Nicaragua ha carecido de una Ley que regule a todo el Sistema Educativo Nacional. De esta manera, en mayo de 1999, Nicaragua todavía no contaba con una Ley General de Educación que regulara el funcionamiento de la Educación Nacional.

A fines de agosto de 1997, el Ministerio de Educación y la Confederación General de Trabajadores de la Educación de Nicaragua (CGTEN-ANDEN), presentaron ante la Asamblea Nacional el Anteproyecto de Ley General de Educación Básica y Media y el Anteproyecto de Ley General de Educación respectivamente.

A partir de enero de 1998, el *Foro de Educación y Desarrollo Humano de la Iniciativa por Nicaragua*, instancia que conglomeró a treinta y seis organizaciones de la Sociedad Civil nicaragüense de la esfera educativa, con el apoyo académico y financiero de la Universidad Centroamericana a través de su Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina, PREAL, inició un conjunto de talleres de consulta sobre el contenido de los dos Anteproyectos de Ley, con el propósito de conocer los criterios de las organizaciones del sector educativo sobre las mismas, de cara a ofrecer estos a los diputados de la Asamblea Nacional, para contar en el futuro con una Ley General de Educación debidamente consultada e informada. En esta tarea también han estado

involucrados el Movimiento Pedagógico Nacional y la Coordinadora de ONG que trabajan con la niñez y la juventud.

1.1.3. Tendencias

Con base en las tendencias del proceso de mundialización y globalización de las relaciones económicas, políticas y culturales, y de la implantación del modelo neoliberal de sociedad en Nicaragua, es previsible que según sea la correlación de fuerzas en la vida política del país y en los órganos legislativos, poco a poco, las leyes y normas que regulan la Educación Nacional, irán reflejando las necesidades del proceso de construcción del modelo de sociedad mencionado.

Las contradicciones existentes en la actualidad, entre lo que manda cumplir la Constitución Política y el criterio y decisiones de los aparatos de gobierno respecto a la gratuidad de la Educación Primaria y Secundaria y al 6 por ciento del Presupuesto General de Gastos de la República para las instituciones de Educación Superior, sólo son un reflejo de la fase de transición a que se encuentra sometida la sociedad en la actualidad. Transición que, obviamente, más temprano que tarde, habrá de ir modelando y perfilando la sociedad nicaragüense del futuro.

1.2. Filosofía y políticas que orientan la educación nacional

1.2.1. Situación *antes* del Proceso de Reforma

1.2.1.1. La Filosofía de la Educación

La Filosofía de la Educación nicaragüense antes de iniciarse el actual proceso de Reforma, fue dada a conocer a inicios de marzo de 1983 en un documento titulado *Fines, Objetivos y Principios de la Nueva Educación*. El contenido de este documento fue el producto de una Consulta Educativa Nacional, realizada por el Ministerio de Educación en todo el país a treinta y tres organizaciones de la Sociedad Civil, en la que a través de cincuenta y cinco preguntas, se interrogaba acerca de cómo se quería que fuera la educación del futuro en Nicaragua.

El documento sobre los *Fines, Objetivos y Principios de la Nueva Educación*, a partir de 1983, se convirtió en el criterio fundamental para el proceso de formulación de políticas, y para la planificación, ejecución y evaluación de todas las tareas educativas del país. En 1984 con base en los Fines, Objetivos y Principios de la Nueva Educación, se creó por decreto el Sistema Educativo

Nacional, organizado en cinco subsistemas y coordinado por el Consejo Nacional de Educación, y de igual manera, el Capítulo dedicado a la Educación en la Constitución Política de 1987, tuvo como fundamento orientador al documento mencionado.

1.2.1.2. Las Políticas Educativas

La Política Educativa de la Revolución Sandinista se orientaba según las siguientes Líneas de Acción: *Expansión* de los servicios educativos; *Mejoramiento* de los factores que producen la calidad de la educación y *Transformación* de la educación heredada, de cara a convertirla en medio para la toma de conciencia de las causas de la situación de empobrecimiento para la mayoría de la población del país.

Expansión, más educación para los niños, jóvenes y adultos de los sectores populares (ejemplo Cruzada Nacional de Alfabetización); *Mejoramiento*, mejor educación, mejores escuelas, mejores maestros, mejores ambientes de aprendizaje; *Transformación*, otra educación, diferente a la que había servido de sustento al régimen económico, político y social anterior.

Analizada la Política Educativa de los años ochenta con los criterios valorativos de uso en la actualidad, ésta se presentaba así:

- Expansión igual a *Equidad*;
- Mejoramiento igual a *Calidad y Eficiencia*;
- Transformación igual a *Equidad, Calidad y Eficiencia*.

1.2.2. Situación *ahora* en el Proceso de Reforma

La Filosofía de la educación y la política educativa en el período 1990-1998, sufre una total ruptura respecto al período precedente. Como nunca antes, la relación dialéctica entre interés de clase y política educativa, queda clara y transparente ante los ojos del observador. Cambiaron los intereses de clase del sector de la clase política en posesión de los atributos y mecanismos del poder, e inmediatamente y por lo mismo, cambió la orientación de la política educativa.

En este orden, la filosofía y la política educativa, que en los años ochenta obedeció a un régimen de vocación socialista y popular, a partir de 1990 y durante todo el recorrido de los noventa, recobró su antiguo carácter capitalista, segmentador y excluyente.

En julio de 1990, el Gobierno de la Unión Nacional Opositora (UNO) encabezado por la Sra. Violeta Barrios de Chamorro, dio a conocer sus *Lineamientos de la Nueva Educación*. En estos, se explicitan los principios en que se

basará la Reforma y las principales líneas de acción de las que se derivarán tareas y programas educativos.

Los principios educativos de la Educación para la construcción democrática serán los siguientes:

- Educar para la Democracia.
- Educar para el Desarrollo.
- Educar para la Familia.

Las líneas de política educativa derivadas de estos principios eran las siguientes:

- Transformación del curriculum;
- Liberalización académica respecto a los textos y libros escolares.
- Promoción del Magisterio.
- Apoyar la Educación Privada
- Educación bilingüe intercultural.
- Formación para la familia.

El Ministerio de Educación, después de tres años de ejecución de los Lineamientos (1990-1993), precisó la orientación de la Política Educativa a través de tres Objetivos Educativos considerados fundamentales. Estos eran los siguientes:

- a) Priorizar la atención a los primeros cuatro grados del nivel primario, con el propósito de controlar y enfrentar los indicadores de repitencia, deserción, calidad y pertinencia de la educación;
- b) La descentralización de la educación a través del modelo de la Autonomía Escolar.
- c) La moralización de la juventud a través del establecimiento de un nuevo esquema de valores.

Un balance acerca de las prácticas de la filosofía y la política educativa, en ocho años (1990-1998) de gobiernos de democracia neoliberal en Nicaragua, podría resumirse así:

- El enfoque de la política educativa está orientado al mejoramiento y modernización de la administración escolar, mediante la implantación de una visión gerencialista y eficientista de los procesos generales y específicos del sistema escolar y de las escuelas;
- La concepción de la Reforma no está pensada en términos de un sistema en el que se integren de manera dialéctica criterios de equidad, eficiencia, calidad y pertinencia de la educación;

- La concepción, filosofía y políticas de la educación, no cuentan con el consenso y opinión favorable de todos los actores y agencias educativas del país, ni con el de amplios sectores sociales y políticos, tan necesarios en el proceso de construcción democrática.

La falta de consulta y la exclusión intencionada de los grupos sociales que tienen capacidad para definir, formular y defender sus propias necesidades e intereses respecto a la educación, es una debilidad del proceso de Reforma, lo que la torna vulnerable y le expone al fracaso.

1.2.3. Tendencias

La implantación del modelo actual de educación a partir de 1990, se produjo en circunstancias de corte y ruptura respecto a la política educativa precedente. Por esto, más que buscar en el pasado del actual proceso de Reforma, (los años ochenta) hay que buscar en la propia dinámica del mismo y principalmente en su propia historia, (los años noventa) para pensar en formular hipótesis acerca de su futuro.

El proceso de Reforma de la Educación en Nicaragua entre 1990 y 1998 (agosto), ha tenido tres etapas; la primera, que va de 1990 a 1992 y que se podría tipificar como de desregulación, descodificación y desmontaje de la filosofía, la ideología y la política de la educación, construida durante el régimen pro-socialista del Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN); la segunda que va de 1993 a 1996 es la de definición y puesta en marcha del modelo educativo fundado en los tres objetivos fundamentales (descentralización, eficiencia, moralización), y la tercera, que se inicia con el segundo Gobierno Neoliberal del decenio de los noventa encabezado por el Dr. Arnoldo Alemán L., y que podría definirse como de consolidación e institucionalización del modelo de Reforma en marcha.

De esta manera, en tanto la etapa de consolidación e institucionalización apenas comienza (se inició en los primeros meses de 1997), es previsible que el futuro de la Política Educativa esté signada por la necesidad de legitimación del modelo educativo en marcha, ante los sectores de la clase política-gobernante y de los sectores y grupos sociales con posiciones divergentes, motivo por el cual, es probable que la tendencia sea hacia el perfeccionamiento endógeno del modelo (autonomía escolar - moralización - eficiencia) mediante diferentes mecanismos legislativos (Ley General de Educación Básica y Media), normati-

vos (reglamentos), de capacitación y de divulgación y propaganda del mismo, mediante congresos, seminarios, artículos periodísticos, discursos, etc.

De igual manera, es previsible, que poco a poco, el proceso de institucionalización del modelo educativo, se vea acompañado por las necesidades del nuevo eje de acumulación económica del capitalismo global respecto a las calificaciones de la fuerza de trabajo, lo que permite preveer, una mayor participación del empresariado privado en la definición de la política educativa.

1.3. Estructura organizativa del sistema escolar y estructura de la oferta educativa.

1.3.1. Situación antes del Proceso de Reforma.

El sexto Principio de la Filosofía de la Educación, definida en los *Fines, Objetivos y Principios de la Nueva Educación*, dados a conocer en marzo de 1983, determinaba que *“la Nueva Educación se concibe como un sistema integrado por varios subsistemas”*.

Con base en ese Principio, en mayo de 1984, después de cuatro años de expansión y desordenado crecimiento del sistema escolar, se decreta la fundación de la nueva estructura organizativa del Sistema Educativo formal y de la oferta educativa.

El sistema creado estaba organizado en cinco subsistemas: Subsistema de Educación General Básica y Media; Subsistema de Educación Popular Básica, Subsistema de Educación Técnica; Subsistema de Educación Superior y Subsistema de Capacitación.

La aplicación y puesta en marcha de la nueva estructura del sistema escolar no fue un acto mecánico, sino un proceso gradual y progresivo, de manera tal, que a la vez que se fue transformando la vieja estructura, poco a poco, se fueron creando los espacios de la nueva forma de ser del sistema educativo escolar.

La crisis económica provocada por la situación de guerra que atravesó el país desde 1982, provocó que el Gobierno de la República, en 1988, tomara la decisión de “compactar” el aparato de gobierno, cancelando contratos de trabajo a alrededor de diez mil empleados y reduciendo a un sector de los órganos e instancias de la Administración Pública. Una de las áreas compactadas fue la de la Educación Nacional, afectando a diferentes órganos de los cinco subsistemas del Sistema Educativo Nacional creado en 1984. Desapareció el CNES, el

SINACAP y el Ministerio de Cultura, pasando los Subsistemas de Educación Superior y Capacitación, así como las actividades del Sector Cultural al Ministerio de Educación.

A partir de junio de 1988, el Ministerio de Educación fue el órgano rector de los cinco subsistemas del Sistema Nacional de Educación y de la Cultura Nacional.

Obviamente, ante esta situación, independientemente de quien ganara las elecciones de febrero de 1990, la estructura organizativa del sistema escolar debía ser reformada. Y la reforma se dio.

1.3.2. Situación *ahora* en el proceso de Reforma.

Desde antes de asumir el Gobierno la Sra. Violeta Barrios de Chamorro, el 26 de abril de 1990, la mayoría sandinista en la Asamblea Nacional, dictó una ley que garantizara la autonomía de las Universidades miembros del antiguo Consejo Nacional de la Educación Superior (CNES). De esta manera, la Dirección de Educación Superior del Ministerio de Educación creada en junio de 1988, desapareció y se constituyó el Consejo Nacional de Universidades (CNU).

Por su parte la Dirección General de Educación Técnica, adscrita al Ministerio de Educación, en enero de 1990, se convirtió en el Instituto Nacional Tecnológico (INATEC), como órgano aglutinador y coordinador de todas las actividades de formación y capacitación técnica y profesional, y la Educación Preescolar, Primaria, Formación Docente, Educación Especial, Educación Media y de Adultos, pasaron a ser responsabilidad del Ministerio de Educación.

En este contexto, el Sistema Educativo Nacional que sirve de marco a la educación en los años noventa, ha sido dividido en tres subsistemas, uno autónomo correspondiente a la Educación Superior y dos pertenecientes al gobierno, el INATEC y el MED*.

Como órgano coordinador de los tres subsistemas, en 1995 se creó el Consejo Nacional de Educación, instancia dependiente de la Presidencia de la República.

La medida de adjudicar a órganos separados la administración de los diferentes subsistemas del Sistema Escolar; la imposibilidad manifiesta del Conse-

(*) En septiembre de 1998, producto de la reforma a la administración pública, el MED pasó a llamarse Ministerio de Educación, Cultura y Deportes, MECD, y un nuevo estilo de hacer política educativa en el país fue inaugurado, después de ocho años de implantado el nuevo modelo de Educación.

jo Nacional de Educación de producir decisiones consensuadas y coordinadas de políticas educativas para todo el Sistema Nacional de Educación, y la exclusión de las organizaciones de la Sociedad Civil del sector educativo señaladas como “sandinistas”, han provocado consecuencias negativas, tanto respecto a la necesidad de construcción democrática de una sociedad tolerante y compartida, como de la construcción de una filosofía y una política educativa, en la que participen todos los actores involucrados en el sistema educativo escolar.

La principal consecuencia de esta decisión ha sido la fragmentación del curriculum y del proceso de planificación curricular, ya que éste, por causas obvias, es diferente en cada subsistema, tanto respecto a propósitos, como a contenidos, tiempos y resultados.

Por otro lado, las transformaciones que se realizan en cada subsistema, por carecer de integralidad y correspondencia respecto a los otros subsistemas, no logran el impacto deseado, y provocan interferencias, duplicaciones, y por ende, ineficiencia en el sistema educativo.

1.3.3. Tendencias

De acuerdo a los antecedentes, la tendencia es que la estructura del sistema escolar dividido en tres subsistemas educativos separados, no cambie en un futuro cercano. En esencia, la actual estructura del sistema, es la misma de la estructura del sistema escolar de los años ochenta.

Por otro lado, en el contexto del proceso de globalización, la tendencia de la política educativa preconizada por los organismos de financiamiento para los países empobrecidos como Nicaragua, es hacia la concertación de la política educativa con los usuarios y beneficiarios de la misma en la llamada Sociedad Civil. En este sentido, es probable, que más temprano que tarde, poco a poco, de manera inducida y reglamentada, se permita a los órganos e instancias de la Sociedad Civil decir su palabra respecto a sus necesidades educativas. Alcanzado este estadio, la lucha de entonces será para lograr, que esa palabra se convierta en decisión de política. Ese será el reto y será el futuro.

1.4. La oferta de educación

1.4.1. Situación *antes* del Proceso de Reforma

El extraordinario volumen de la demanda de educación de parte de la población, tanto la adulta, que 1979 abarcaba a un poco más del 50 por ciento de la

población analfabeta, como la de edad temprana, provocada por las altas tasas de crecimiento poblacional, eran un fuerte reto a la revolución que se iniciaba y que, de alguna manera, estaban inscritas en sus promesas y ofertas de cambio social.

La relación entre demanda y oferta educativa durante los años ochenta siguió la misma curva que la crisis de la sociedad provocada por la guerra y por las propias contradicciones y debilidades del proceso revolucionario sandinista. Así, entre 1978 y 1983, fue la fase de acelerada expansión de la matrícula observándose el siguiente crecimiento según nivel educativo: en el Nivel Preescolar fue de 557.3 por ciento, pasando de 9.000 a 50.163 alumnos; en el Nivel Primario el incremento fue 152.8%, pasando de 369.640 a 564.996 alumnos y en el Nivel Secundario el incremento fue del 128.18%, pasando de 98.874 a 126.738 alumnos. El período 1984-1989, contrario al período anterior, fue de estancamiento y reducción del proceso de expansión de la matrícula. En el año 1983, la matrícula global del sistema escolar (incluidos el Nivel Superior, Capacitación y Educación de Adultos) fue de 979.580 alumnos, no obstante, en 1984, año que se instaura el Servicio Militar Obligatorio, ésta descendió a 957.431 alumnos. En este orden y dado su lento crecimiento, la matrícula de 1983, solamente será posible alcanzarla, hasta en 1989, último año del gobierno de la Revolución.

La reducción de la velocidad del crecimiento de la matrícula, en un país con tanto rezago educativo y con un sistema escolar con tan bajas tasas de retención, ofrecía la oportunidad para que el gobierno de relevo al de la Revolución, ahora en tiempos de paz, pudiera recuperar la dinámica inicial de la misma respecto a la expansión de la oferta educativa.

Al finalizar la etapa revolucionaria un aspecto estaba claro: fuese por la causa que fuere, tanto las referidas a factores endógenos como a factores exógenos, la relación demanda-oferta educativa, a pesar del extraordinario crecimiento de esta última, no cambió el perfil de la pirámide escolar del país, de amplia base para la educación primaria y de reducidas oportunidades en la cúspide para la educación superior y posgraduada.

1.4.2. Situación ahora en el Proceso de Reforma

Entre 1989 y 1995 la matrícula sigue un lento pero sostenido proceso expansivo, que pasa de 909.800 alumnos para la educación formal no Superior en 1989, a 1.146.000 alumnos en 1995, para el mismo tipo de educación. Como

ejemplo acerca de la velocidad del crecimiento en este período, se toma la tasa media del tramo 1993-1994, en la que se observa el movimiento siguiente: la educación pre-escolar creció en un 22.2%; la educación primaria en un 3.9%; la educación secundaria en un 10.2%; la educación normal decreció en un 3.7% y la educación de adultos creció apenas en un 1.0%.

No obstante el sostenido crecimiento de la matrícula y que en la actualidad según análisis de organismos independientes, un poco más de un millón de niños y jóvenes acceden a la escuela, alrededor de la misma cantidad quedan fuera del sistema. La distribución según nivel educativo es la siguiente: 475.000 niños entre cuatro y seis años quedan fuera del nivel preescolar; 160.835 niños entre siete y doce años quedan fuera de la educación primaria, y más de 450.000 adolescentes y jóvenes entre los trece y los diez y siete años quedan fuera de la Educación Secundaria.

1.4.3. Tendencias

Tomando en cuenta factores como el rápido y elevado crecimiento demográfico, contrario al estancamiento del financiamiento estatal para la educación y a la elevada tasa de desempleo y pobreza, es previsible que la tendencia de la relación entre la demanda y la oferta educativa, siga el mismo ritmo y velocidad que hasta ahora ha tenido, lo que obviamente no permite pensar al futuro con optimismo.

Frente a esta situación, es posible postular, que en países empobrecidos como es el caso de Nicaragua, el tamaño de la oferta de servicios escolares, es un reflejo del tamaño de la economía, las relaciones económicas y el empleo. Sería una contradicción, un país con el 80 por ciento de pobreza, y a su vez, un sistema escolar con matrícula escolar plena.

1.5. El contenido de la educación

1.5.1. Situación *antes* del Proceso de Reforma.

Los principios que guiaron el proceso de construcción del contenido educativo, durante el decenio de los años ochenta fueron: *lo patriótico, lo revolucionario y lo partidista*.

Respecto a sus tiempos, el proceso de «transformación» del contenido de la educación vivió las etapas siguientes: (a) Etapa inicial, de los «Curriculum de transición» (1979) a la definición de *Fines, Principios y Objetivos de la Nueva*

Educación (1983) y la *Nueva Estructura del Sistema Educativo* (1984); (b) Etapa intermedia, del *Plan de Estudios para la Educación General Básica (EGB) y el Preuniversitario* (1984), a la declaración de la *Política de Transformación Curricular* (1987); (c) Etapa Final, de la *Política de Transformación Curricular* (1987) a mil novecientos noventa.

• **Etapa inicial: de los Curriculum de Transición.**

Fue la etapa que se inicia en julio de 1979, en la que, de manera emergente, y por razones obvias, se buscó cambiar los contenidos ideológicos de los Programas de Estudio del régimen anterior. El eje que atravesaba a todas las Asignaturas de los Planes de Estudio era el concepto de Realidad Nacional, es decir, la *realidad* que se buscaba transformar.

Hubo cambios en los contenidos programáticos de las Asignaturas de Ciencias Sociales, pero no en la concepción restringida que los educadores tenían del Curriculum, fincada principalmente en Planes y Programas de Estudio.

• **Etapa intermedia, del Plan de Estudios para la Educación General Básica (EGB) y el Preuniversitario.**

Algunas características de este Plan de Estudios fueron: (a) con orientación hacia el trabajo; (b) se toman en cuenta las diferentes etapas de progreso del estudiante en la adquisición de sus conocimientos; (c) se proporciona un mayor peso al componente científico; (d) se busca adecuar la carga horaria al desarrollo progresivo del estudiante.

• **Etapa Final, de la Política de Transformación Curricular.**

En junio de 1986, el Consejo Nacional de Educación conformó una Comisión Interinstitucional para la evaluación y formulación de una *Política de Transformación Curricular del Sistema Educativo Nicaragüense*. En junio de 1987, la Política fue aprobada.

Según la Política, el Curriculum está constituido por Perfiles, Planes y Programas de Estudio; Orientaciones Metodológicas; Criterios de Evaluación, y Base Material de Estudio.

Líneas de la Política eran:

- La realidad y la práctica social, como medio para la formación de valores;
- El rol protagónico de los sujetos de la educación;
- La participación de los estudiantes en su propia educación;
- La valoración de la función del maestro como agente de cambio;
- La aplicación flexible del curriculum según las características y necesidades locales;

- La concepción científica del mundo;
- La participación efectiva de la Comunidad Educativa, los organismos de la producción y las organizaciones sociales;
- La investigación participativa;
- La definición de perfiles, estableciendo el equilibrio entre la formación de conocimientos y de valores;
- La realización del proceso de transformación curricular por etapas.

Acerca de las características y rasgos fundamentales de la Política, se considera que ésta fue de carácter tradicional, centrada en la relación del maestro que enseña y el alumno que aprende. «Este curriculum- dicen Arrien y Matus- ha centrado su interés en la enseñanza de las asignaturas y Programas» (Arrien y Matus; 1989;128). No obstante, la Política orienta tomar en cuenta «la participación efectiva de los estudiantes en su propia educación», mediante diferentes mecanismos que les permitan participar en la construcción de sus propios aprendizajes.

Respecto a las prácticas pedagógicas de los educadores en relación al contenido de la Política, debido a diferentes factores, cambió muy poco, no cambió, o se tornó más rudimentaria y artesanal que en la etapa precedente, provocando baja en la calidad de la educación del período en estudio.

El lugar e importancia de los problemas de género y sobre la protección y desarrollo del ambiente en los programas de estudio y libros de texto, fue casi inexistente. El énfasis estuvo centrado principal y fundamentalmente en lo político, expresado en contenidos de carácter *patriótico, revolucionario y partidista*, principalmente a través de los temas relacionados con *la defensa y la producción*. Esto, obviamente, provocó manifestaciones de oposición de parte de los sectores contrarios a la revolución, contribuyendo a la polarización, a la fractura y al desmadejamiento social, que a la postre, contribuyó a dar al traste con el proyecto revolucionario.

1.5.2. Situación *ahora* en el Proceso de Reforma

El proceso de transformación del contenido de la educación, en las nuevas circunstancias por las que atraviesa el país y la educación posteriores a la experiencia revolucionaria de los años ochenta, ha vivido dos etapas, una entre 1990 y 1992, centrada principalmente a desmontar el enfoque, contenidos y estructuras del modelo precedente, y otra, que se inicia en 1993 y que todavía está en plena realización, relacionada con la construcción del nuevo modelo

curricular referido principalmente a la Educación Primaria y a la Formación Docente.

Centrando la atención en el actual modelo en construcción, éste ha alcanzado productos como los siguientes: un diseño curricular con líneas y políticas curriculares, fundamentación, perfiles, planes y programas, textos y ayudas didácticas, con una estrategia de implantación curricular larga y compleja, que contempla etapas de elaboración, validación, aplicación experimental, generalización y adecuación del curriculum al nivel local.

Los componentes curriculares, en especial los materiales didácticos, responden al modelo económico y social de relevo al de la revolución, presentándose poco identificados con la realidad social, económica y cultural del país, especialmente con la población pobre e indigente que es la mayoría. Los componentes incorporan enfoques relacionados con el Medio Ambiente, el Género, la Familia, la Democracia, la Paz y los Derechos Humanos.

La metodología de base de la política curricular, incorpora una visión moderna y alternativa de la enseñanza y el aprendizaje, teniendo como centro las particularidades de los alumnos, un nuevo perfil del docente como facilitador y una dinámica activa y participativa del aprendizaje y nuevos modelos de evaluación.

Respecto a los libros de texto, estos desde el inicio han recibido el apoyo financiero de parte de organismos extranjeros de financiamiento. El principal problema de estos componentes del curriculum, ha sido su carácter poco arraigado en la experiencia nacional. La falta de una política de apoyo a las capacidades nacionales para la elaboración de textos y la influencia determinante de las transnacionales del Libro, ha traído como consecuencia notables deficiencias en la contextualización y pertinencia de los contenidos de aprendizaje previstos y en la sustentabilidad y transferibilidad del enfoque y contenidos curriculares establecidos. En este contexto, la política de liberalización de libros de texto, ha introducido en los contenidos curriculares, incoherencias y sesgos respecto a las raíces culturales y a las necesidades económicas y sociales del país.

El nuevo modelo curricular, aunque supone un gran avance respecto al enfoque reduccionista del período de los ochenta, presenta problemas de coherencia, homogeneidad y articulación interna entre sí y respecto a la perspectiva prevista, lo que incide en la práctica de los educadores, creando confusiones al

aplicar el curriculum en las aulas de clase y provocando las naturales distorsiones en los procesos de aprendizaje.

La situación se torna compleja y casi sin salida cuando al problema interno del propio modelo, se le juntan los problema exógenos y particulares de quienes harán uso del mismo en la vida escolar, como son los educadores. Ellos están escasamente preparados; tienen los más bajos sueldos del país para oficios de similar importancia y cargan con la pesada carga de la tradición y el conservadurismo.

1.5.3. Tendencias

De acuerdo a los antecedentes, y dado que el proceso de formulación del modelo curricular constructivista-humanista está en pleno desarrollo, es previsible que éste, al finalizar el conjunto correspondiente al nivel primario, continúe con el de la Educación Secundaria en cada una de sus modalidades.

De igual manera todos los datos sugieren, que después de la actual fase de formulación le sigan a otras de experimentación, generalización a todo el país, evaluación y perfeccionamiento.

Lugar importante en esta estrategia deberá de ser, la atención que se le de al factor maestro, tanto respecto a su capacitación y formación, como respecto a los estímulos materiales y espirituales a su importante labor. Sin estas acciones, como prerequisite previo, nada o poco será posible en el proceso de transformación curricular y de la Reforma Educativa.

1.6. La administración de la educación

1.6.1. Situación *antes* del Proceso de Reforma.

Los principios base de la Administración de la Educación, fueron los de la *participación* de la población en la cuestión educativa y el sentido *movilizador* e *insurreccional* de la misma. Analizados como parte del sistema de principios de la educación, los mismos se concebían como complementarios del principio de *lo popular*, pues lo que se buscaba era, no sólo que los sectores empobrecidos de la sociedad accedieran libremente a los servicios educativos escolares, sino que se apropiaran de los mismos, los hicieran suyos y se comprometieran con su destino.

La situación de guerra que vivió el país y las múltiples contradicciones e insuficiencias del proceso revolucionario a partir de 1982, impidieron pensar

en un Plan Global para la Educación Nacional para el largo plazo. No obstante, esta ausencia fue suplida por la elaboración de «planes operativos anuales», que buscaban darle racionalidad al proceso, y elevar la capacidad de eficiencia y ahorro de recursos, en un contexto de guerra y crisis social.

Al llegar al año 1985, la educación contaba con unas Líneas de Acción de Política Educativa (1979-1980), una Filosofía de la educación (1983), una Estructura del Sistema Educativo articulado en cinco subsistemas (1984) y una estructura administrativa para la planificación de la educación a nivel nacional con oficinas especializadas a nivel nacional y regional, las que se apoyaban para realizar su labor en las llamadas redes de planificación para la planificación y la evaluación a multiniveles.

El estilo de la planificación, era el mismo de la administración, es decir participativo. La búsqueda era la participación desde el nivel local hasta el nivel central (nacional), de los agentes que ejecutarían las tareas. De esta manera, se buscaba crear un solo proceso entre planificación y gestión.

El estilo participativo de la planificación y la gestión dio origen a la búsqueda de la descentralización del Sistema escolar. Así, en septiembre de 1979, el Ministerio de Educación, antes que cualquier otro órgano del Estado, dio inicio al proceso de regionalización de la educación como medio de aproximar las decisiones a las necesidades de los actores educativos.

Debido a la misma naturaleza de la planificación y la gestión, el proceso de evaluación de la acción educativa, tuvo también un carácter eminentemente participativo y movilizador. En la mayoría de las instituciones, organismos, instancias y empresas públicas; en todas las regiones y zonas especiales; en todos los centros educativos, zonas escolares, regiones educativas y a nivel Nacional, la evaluación a la par de la gestión y de la planificación, era un proceso necesario.

No obstante, este sentido participativo, a medida que la guerra fue imponiendo su propia lógica, que la defensa de la Revolución fue imponiendo la suya, y que las contradicciones se fueron profundizando, poco a poco, aparecieron comportamientos verticalistas y autoritarios, tornando a lo que en un inicio fue un proceso voluntario y espontáneo, en un proceso disciplinado, partidista y obligatorio. En este orden, con particular énfasis en el período 1985-1989, poco a poco la administración de la educación se fue convirtiendo en aparato político, debilitando su aliento inicial.

El factor administración, junto al carácter partidista que en la última fase asumió el proceso de planificación y ejecución del currículum, fue motivo también de divergencia, oposición, deserción y polarización en las filas de los actores de la educación nacional.

1.6.2. Situación *ahora* en el Proceso de Reforma.

El triunfo de la oposición al régimen sandinista de febrero de 1990, abrió la oportunidad de cambiar la administración de la educación. Así, la primera tarea administrativa que cumplió el nuevo gobierno, fue la de iniciar la exclusión de aquellos que en el pasado hubiesen dado muestras de abrazar la ideología sandinista. La idea era arrancar el mal desde la raíz. Se eliminaron y quemaron libros de texto y se rompieron contratos del personal docente y administrativo. Dado lo extendido de los portadores de esta ideología en el país, este proceso, todavía en 1998 continúa como si apenas se iniciara en abril de 1990.

Este estilo administrativo, ha ido más allá de la necesidad de depurar al sistema escolar de personal considerado indeseable, sino que, con ligeros matices, se ha constituido en la manera de ser de la administración escolar. El estilo ha sido el de mando y obediencia.

Por ello es que, en las pocas expresiones de planificación existentes, no se ha involucrado a los usuarios y participantes del proceso de ejecución y gestión del plan. Por ello, también las medidas que se proponen mejorar la eficiencia de los procesos, son de corte normativo, formal y administrativista.

Consecuente con lo anterior, el modelo de descentralización educativa en Nicaragua, no cuenta con un marco legal apropiado, lo que obviamente ha impedido que el mismo sea debatido, provocando altos niveles de ilegitimidad, erosión y tensiones. Producto de esto, el modelo de Autonomía Escolar, no parte de las raíces culturales, económicas y sociales del país, sustituyendo lo pedagógico por lo administrativo financiero.

Respecto a la evaluación, su ausencia se explica en la falta de planificación y de consulta.

1.6.3. Tendencias

Dado el nivel de institucionalización del modelo administrativo instaurado, es previsible que éste no cambie en el futuro cercano, salvo que las personas relacionadas con el mismo, sean removidas de sus cargos.

Frente a esta situación, y tomando en cuenta las consecuencias de este estilo, la Sociedad Civil, a través de sus organizaciones, es probable continúe con la tarea de agruparse, reflexionar y proponer una plataforma, que les permita estar preparados para influir en el cambio de este comportamiento, que empobrece al país y a la búsqueda de la construcción democrática de cara al nuevo siglo.

1.7. Los recursos humanos en el sistema escolar

1.7.1. Situación *antes* del Proceso de Reforma

El maestro es el factor clave de toda educación y todo proceso de Reforma de la Educación. Según sean sus capacidades y competencias; su situación laboral y salarial y su estado de ánimo y actitud colectiva frente a los fines y objetivos de la Reforma, así será el ritmo, velocidad y estado de la misma.

Para el caso de los educadores nicaragüenses durante los años ochenta, cada uno de estos criterios vivió diferentes etapas de flujo y reflujo, según fuesen favorables o desfavorables las circunstancias por las que atravesaba el proceso revolucionario, en su tarea de defenderse de la guerra de baja intensidad patrocinada por el Gobierno estadounidense y de enfrentar y solucionar sus propias contradicciones.

El personal docente, para todas las modalidades, niveles y tipos de educación, pasó de 14.546 educadores en 1980 a 43.988 en 1987. Esta cifra incluye al personal de la Educación de Adultos que, en 1981, era de 19.244 maestros, mayor que los 17.376 educadores para todos los niveles del sistema escolar en ese mismo año.

El aspecto relacionado con la formación y capacitación del magisterio vivió diferentes etapas, todas vinculadas, tanto con la capacidad del sistema para producir recursos humanos capacitados para el sector, como con la movilidad laboral del personal empleado en el mismo. En este orden, las etapas fueron las mismas que vivieron otros factores del proceso educativo en el largo tiempo del proceso revolucionario. Primera etapa de 1979 a 1984 de mucha participación, de amplio voluntariado, de expansión del presupuesto y de la matrícula y por ende del número de maestros; y la segunda, de 1985 a 1989, de restricción presupuestaria, sacrificio, pobreza y obligatoriedad.

La primera (1979-1984) es la etapa en que la Revolución declara al área de la educación como una de las tres prioritarias en términos de formación de

recursos humanos (las otras dos eran el área de la salud y la agricultura), procediendo en consecuencia a crear siete nuevas Escuelas Normales, con Programas de formación regular y de profesionalización, y crear la Facultad de Ciencias de la Educación en la UNAN-León. La segunda (1985-1989) es la etapa en que grandes cantidades de maestros graduados, dejan las escuelas y buscan otros puestos de trabajo en donde obtener mejores sueldos, obligando al sistema escolar a capacitar emergentemente a los nuevos maestros, que sin estar preparados para la actividad docente, cada semestre o cada mes, ingresaban al servicio magisterial.

Los criterios de capacidad, situación sociolaboral y estado de ánimo, en el contexto de las dos etapas mencionadas, se movieron pendularmente en un amplio espectro, cuyos límites eran favorables o desfavorables a la promoción y desarrollo de la profesión magisterial, y por ende, a la misma educación.

La etapa 1985-1989, de reflujo y crisis a profundidad para el oficio de maestro en Nicaragua, en la que virtualmente se dejó al maestro correr su propia suerte, es la etapa precedente al triunfo de la Unión Nacional Opositora (UNO) en febrero de 1990.

1.7.2. Situación *ahora* en el Proceso de Reforma.

La situación de crisis, respecto a las tasas de formación y capacitación, y a la retribución salarial y otros estímulos en que se encontraba el magisterio nacional en 1990, fue la peor noticia que podían haber recibido los nuevos gobernantes, respecto a sus promesas de cambio e innovación del sector educativo. Peor aún, si estos partían de la hipótesis que la mayoría del personal docente de escuelas e institutos era «sandinista».

La manera como el Ministerio de Educación ha enfrentado el problema de la promoción del oficio magisterial ha sido la menos indicada. En un país de tanta pobreza, tanta violencia y tanta intolerancia, medidas como la promoción de grupos y sindicatos adversos a los grupos organizados en el período anterior, y la cesantía en sus cargos a todo el personal dirigente y a aquellos considerados proclives a la ideología sandinista, han sido negativos, pues ha llenado de temor, desconfianza, sumisión, obediencia, soplonería y doble moral la profesión del magisterio.

El Ministerio de Educación ha patrocinado el desencuentro y la ruptura en la búsqueda y con la pretensión de crear espacios abiertos y libres de interferencia para la implantación sin obstáculos de sus políticas de Reforma. Esto ha

provocado que no se haya producido un espacio amplio y directo de debate y concertación, en el que los sindicatos y los maestros hayan tenido amplia participación y formulado propuestas.

Producto de esta atrofia, no se ha hecho efectivo un plan concertado de reconstrucción del perfil docente a partir de un plan integral y articulado de formación inicial y permanente, así como de reconstrucción y promoción del reconocimiento salarial y profesional del magisterio.

En 1998, los maestros de educación primaria de Nicaragua reciben un sueldo promedio de sesenta dólares mensuales, cuando el sueldo promedio de los maestros de la región centroamericana es de doscientos cincuenta dólares estadounidenses.

1.7.3. Tendencias

Los datos que ofrece la realidad del país, con casi el ochenta por ciento de pobreza y la firma de un nuevo Convenio de restricciones al gasto público (ESAF III, marzo 1998), en el que se consigna el congelamiento del Presupuesto para el llamado sector social, no hacen preveer que la situación del magisterio nacional vaya a cambiar en el cercano futuro.

Igual, en tanto la política de desconfianza y exclusión sean las que presidan las relaciones entre el Ministerio de Educación y el magisterio, la Reforma Educativa continuará huérfana de referentes para su aplicación consciente y comprometida de parte de su principal agente, como es el maestro.

1.8. La eficiencia del sistema escolar

1.8.1. Situación *antes* del Proceso de Reforma

Junto a la baja cobertura, una de las características del sistema escolar heredado por el régimen sandinista, fue el de su bajo nivel de productividad, expresado en términos de bajos porcentajes de estudiantes promovidos de un grado escolar inferior a otro superior, o de un nivel educativo inferior a otro superior.

Esta herencia caminó intacta durante los diez años del período revolucionario, dado que a las causas en que se originaba la misma, apuntaladas por el atraso y la miseria, hubo que agregar el factor distorsionador y desgastante de la guerra, la que obviamente, igual que la economía y la escuela, también hizo lo suyo para elevar las altas tasas de deserción, aplazados, analfabetismo y baja escolaridad.

De acuerdo a este panorama, la Tasa Bruta de Escolarización del Nivel Primario en 1989, último año de la Revolución, fue del 94.9 por ciento y la de 1990, primero del nuevo gobierno, fue del 97.7 por ciento; por su parte la Tasa de Escolarización Neta fue del 73.1 por ciento.

La Tasa Bruta y Neta de Escolarización del Nivel Medio, en 1989, fue del 33 y del 20.2 por ciento respectivamente.

Penetrando al sistema escolar, con el propósito de identificar los grados en que el problema de la eficiencia es mayor, es posible observar que el problema es de mayor envergadura en el paso del Primer al Segundo Grado. A partir del Segundo Grado y hasta el Sexto Grado, la situación cambia y se mantiene relativamente estable.

Pruebas de seguimiento a dos generaciones de alumnos de Educación Primaria expresan lo siguiente: De 100 alumnos de la generación matriculada en 1979-1980, en 1983 aprobaron el Cuarto Grado 29 alumnos y solamente 16 aprobaron el Sexto Grado en 1985. Por su parte, para la generación matriculada en 1982, el 28 por ciento aprobó el Cuarto Grado en 1985 y el 21 por ciento aprobó el Sexto Grado en 1987.

La Revolución pudo enfrentar con éxito la demanda de educación escolar y no escolar, pero en el terreno de la retención de la población matriculada, el problema de la deserción y del fracaso escolar siguió siendo el mismo del período anterior.

El destino de la población escolar que deserta o queda aplazada es la baja escolaridad, la repitencia en situación de extraedad o el analfabetismo. En el año 1989, el número de alumnos repetidores del nivel Primario según grado, fue el siguiente: Primer Grado 62.511 alumnos; Segundo Grado 14.812 alumnos; Tercer Grado 10.022 alumnos; Cuarto Grado 6.349 alumnos; Quinto Grado 4.252 y Sexto Grado 1.992 alumnos. Casi dos tercios de los «repetidores» estaba ubicado en el Primer Grado de Primaria.

1.8.2. Situación *ahora* en el Proceso de Reforma

Uno de los tres objetivos fundamentales de la Política Educativa en el decenio de los noventa ha sido, el de luchar en contra de las fuentes propiamente escolares de los bajos niveles de eficiencia del sistema escolar (los otros han sido, el de la descentralización o *Autonomía Escolar* y el de la moralización de la Juventud - *Educación en valores*).

Dado que como se ha analizado, es en los primeros grados del nivel primario que se da el problema de aplazados, desertores y baja promoción, es en estos

grados donde se ha puesto el énfasis de la política, con particular atención en los cuatro grados de la educación rural.

Esta política coincide plenamente con la Política Educativa del Banco Mundial para los países empobrecidos del Tercer Mundo. De igual manera, esta Política es la que ha servido de sustento al discurso gubernamental de origen neoliberal en contra de las Universidades Públicas y el Artículo 125 Constitucional, que manda al Estado, otorgar el 6 por ciento del Presupuesto de la República para la Educación Superior de beneficio público.

Algunas medidas en apoyo de la Política han sido las siguientes: ubicación de los maestros de mayor experiencia en los cuatro primeros grados; distribución de leche, galleta nutritiva y libros de texto a los alumnos de esos grados; reparación de escuelas a través del FISE, etc.

Los resultados de esta estrategia, dado su carácter de largo plazo, están pendientes de comprobación.

Lo cierto es que el proceso de «desgranamiento» (Tasa de deserción presentada durante la duración de una cohorte real) continúa, tal cual el mismo fue, durante el período de la dictadura somocista y durante los años de la Revolución Sandinista. Así, de una cohorte que se inicia en 1989 con el Primer Grado y finaliza en 1994 con el Sexto Grado, la tasa de desgranamiento entre Primer y Segundo Grado fue del 39.79 por ciento, 85.915 alumnos; entre el Segundo y el Tercero del 18.82 por ciento con 24.468 alumnos; entre el Tercero y el Cuarto Grado del 17.09 por ciento; entre el Cuarto y el Quinto Grado del 14.79 y entre el Quinto y Sexto del 13.36, es decir alrededor de la tercera parte de la Tasa entre el Primer y el Segundo Grado.

1.8.3. Tendencias

Si paralelo a la política educativa no se aplican políticas de carácter económico y social en favor de las mayrías empobrecidas, con especial cuidado en el área rural, es probable que ésta se encuentre con un «techo» de posibilidades muy bajo, lo que impedirá resultados positivos de largo alcance, tanto desde el punto de vista cuantitativo como cualitativo. Esto es así, toda vez que la eficiencia del sistema escolar, depende, no sólo de factores de carácter endógeno al proceso escolar, sino que también de factores de carácter exógeno al mismo, la mayoría relacionados con las tasas de empleo permanente y el nivel de ingresos monetarios de las familias y las personas.

1.9. Educación formal y no formal privada y de la sociedad civil

1.9.1. Situación *antes* del Proceso de Reforma.

La Educación Privada durante el período revolucionario fue de más a menos, de mayor número de establecimientos escolares privados en 1978, a menor número de establecimientos privados en los años subsiguientes del decenio de los ochenta.

La evolución de la propiedad y naturaleza de los Centros educativos, se observa en la relación siguiente:

- Educación Preescolar

Estatad 10.2% (1978); 73.6% (1984)

Privados 44.6% (1978); 13.8% (1984)

- Educación Primaria

Estatad 85.5% (1978); 86.7% (1984)

Privados 4.7% (1978); 4.2% (1984)

- Secundarios

Estatad 61% (1978); 82% (1984)

Privados 34% (1978); 9% (1984)

Por su parte, la Educación No Formal de la Sociedad Civil, durante el decenio de los ochenta se origina en la Cruzada Nacional de Alfabetización, que se realiza entre marzo y agosto de 1980. En esta experiencia educativa, los maestros y los alumnos invirtieron sus papeles tradicionales. Los maestros pasaron a ser alumnos de la realidad rural y los estudiantes se convirtieron en maestros de su realidad.

Entre 1980 y 1986, el INSSBI crea los Servicios Infantiles Comunales, los Servicios Infantiles Rurales y los Servicios Infantiles en los Centros de Trabajo. Aunque el origen de estos Centros fue estatal, igual que la Campaña de Alfabetización, sólo lograron crecer y desarrollarse con la participación voluntaria de la población.

En 1986 surgen los Centros de Desarrollo Infantil para atender a los hijos de las mujeres trabajadoras y son financiados por las propias empresas estatales. Al finalizar el decenio de los ochenta habían 530 unidades, de los cuales 220 eran comedores infantiles urbanos y rurales.

Se crearon Preescolares anexos a las Empresas y a los Servicios Infantiles Rurales, y se crearon Preescolares Comunales.

A partir de 1980, se crearon Programas de Educación No Formal para adultos, conocidos como Colectivos de Educación Popular (CEP), con el propósito de darle continuidad a la Cruzada Nacional de Alfabetización. El 87% de los CEP era de carácter Rural, 23.826 maestros populares atendían a 167.852 alumnos adultos.

Todo el movimiento de creación y desarrollo de la Educación No Formal en Nicaragua para párvulos, niños, adolescentes, jóvenes y adultos, durante el período revolucionario, siguió la misma curva estadística que la educación escolar formal: de mucho desarrollo, masividad, participativo, popular, voluntario entre 1979 y 1985, y de reflujo, burocratizado, reglamentado entre 1985 y 1989.

1.9.2. Situación *ahora* en el Proceso de Reforma

En consonancia con el contenido del modelo orientado a la centralidad del Mercado y de su requisito la privatización, como criterios de organización de las relaciones sociales, lo educativo ha recuperado su antiguo orden.

Se ha invertido la relación construida en los años ochenta, en virtud de la cual, la educación estatal se expandió y la educación privada se redujo en cada uno de los Niveles del Sistema escolar. Ahora la Educación Estatal ha congelado su tamaño, ámbito y preeminencia, y la educación privada ha crecido como nunca antes en la historia de la Educación Nacional. El caso más dramático es el de la Educación Superior, que ha pasado de cuatro Universidades y Centros de Educación Técnica Superior Privados en los años ochenta, a veinte y cinco Universidades privadas en los ocho años del decenio de los noventa.

El espíritu y aliento privatizador no se ha quedado solamente en la apertura de nuevos centros educativos de carácter propiamente mercantil-privados en todos los niveles del sistema, sino que ha invadido con su discurso «liberador», a los propios centros educativos estatales de Educación Primaria, Secundaria y hasta de la Educación Superior, violentando abruptamente los Artículos Constitucionales (121 y 125) que garantizan la gratuidad de la Educación Pública costeadas por el Estado.

Este es el caso de la llamada Autonomía Escolar, que con el pretexto de la descentralización y del traslado de atribuciones, potestades y derechos a las comunidades educativas y en especial a los padres de familia, les cobra por el

ejercicio de tales derechos. Igual es el caso de los llamados Cursos o Programas «autofinanciados» que ofrecen algunas Universidades Públicas que reciben financiamiento estatal.

El caso de las Agencias y Programas de la Educación No Formal privado que durante el decenio de los ochenta tuvo un gran apoyo de parte de órganos del Gobierno como el MED o el INSSBI, han sido totalmente marginados y excluidos de la política educativa del Estado, motivo por el cual, éstos se desarrollan en un amplio escenario de autonomía en manos de los Organismos No Gubernamentales del Sector Educativo, la mayoría de los cuales pertenecen a la Coordinadora de Organizaciones que trabajan a favor de la Niñez y la Juventud y del Foro de Educación y Desarrollo Humano de la Iniciativa por Nicaragua.

1.9.3. Tendencias

El aliento privatizador está en el centro del discurso hegemónico prevaleciente del capitalismo en su fase neoliberal. La orientación de los organismos rectores de la Política económica global es hacia la reducción de las funciones del Estado y la ampliación y expansión del Mercado y el de las relaciones económicas privadas. La educación tradicionalmente ha estado ubicada en el ámbito de lo público como responsabilidad estatal, hoy que el mandato global se orienta a reducir las funciones y el tamaño del Estado, obviamente, la función educativa de éste debe reducirse y eventualmente desaparecer.

Frente a esta situación, los pasos dados por los dos Gobiernos Democráticos en el último decenio del Siglo XX, a través de la llamada Autonomía Escolar y la promoción y apoyo a la apertura de Centros de Educación Privados, es probable que continúen, de cara a ganar, cada día que pase, más escuelas, institutos y universidades para el Mercado Capitalista.

El Programa privatizador incluye a unos pocos y excluye a las mayorías, que por tener bajos ingresos, no tienen capacidad de compra. Los excluidos son los desempleados, los trabajadores de bajos ingresos, los subempleados de la economía informal, los desposeídos y marginados, los pobres estructurales y los nuevos pobres, y estos en un país como Nicaragua (el segundo país más pobre de América) son casi el ochenta por ciento de la población. Los excluidos del derecho al trabajo y a un ingreso digno, al parecer también, en el futuro neoliberal de la «aldea global», serán también los excluidos del derecho a la educación.

1.10. Equidad y Educación

1.10.1. Situación *antes* del Proceso de Reforma

La revolución, pensada desde los intereses de las mayorías, fue en sí misma un acto de equidad. El propósito no era derrocar a la dictadura somocista solamente para cambiar los nombres de las personas en posesión de los mecanismos del poder. Era algo mucho más profundo: un proceso social que tenía como tarea, transformar la esencia de los mecanismos del proceso de reproducción social, y ponerlos en situación de servicio a las mayorías eternamente marginadas del progreso y el bienestar.

Uno de esos mecanismos privilegiados era la educación. El 53% de la población mayor de catorce años, nunca había asistido a la escuela, y si había asistido, había desertado temprano. La tarea era que, ese 53 por ciento de la población adulta, pudiera aprender a leer y escribir, y que todos los niños y jóvenes pudieran acceder a ese mecanismo civilizatorio que es la educación. La revolución era un acto de justicia y de inclusión al servicio de todos y para todos. La revolución era el proceso de sustitución de un modelo de relaciones sociales productoras de inequidad y pobreza, por otro modelo generador de equidad e igualdad social.

Ejemplos claros de esta intención fueron la Cruzada Nacional de Alfabetización, que ofreció a 450.000 personas, hombres y mujeres adultas, la oportunidad de aprender a leer y a escribir, y la Educación Popular de Adultos, como actividad subsidiaria y de apoyo a los resultados de la primera.

Hechos observables que demuestran esta voluntad son:

- Se incentiva y promueve la participación de las comunidades en los procesos de organización y práctica de los aprendizajes;
- Se expande la matrícula hasta límites no conocidos, en beneficio directo de los sectores populares;
- Se decreta la gratuidad real y absoluta de la educación en todos los niveles y modalidades educativas;
- Se crean y desarrollan amplios Programas de Educación No Formal para infantes, niños y adultos.
- Se crean amplios programas de becas a nivel superior en el país y el extranjero;
- Etc.

No obstante, desde el punto de vista de la equidad real, lo trascendental de la educación durante el período de los ochenta, no lo fue tanto que la Revolución creara todos los medios y servicios para que la población que demandase educación pudiera acceder a los mismos, sino que lo especial fue, que esa población no sólo pudo acceder a las aulas escolares, sino que ella participó directamente en el proceso de pensar, planificar, organizar y ejecutar su propia educación. No fue un ente pasivo que asistió a la escuela a recibir clases de manos de personas extrañas, sino que fue un ente activo, que formuló la filosofía de la educación (1983) y fue a las zonas rurales a aprender con y de los hombres y las mujeres analfabetas (1980) en la Cruzada Nacional de Alfabetización.

1.10.2. Situación *ahora* en el Proceso de Reforma

El concepto de equidad está ligado al concepto de igualdad de oportunidades en circunstancias iguales para todos los seres humanos.

En tal sentido, para los que sufren alguna situación de inequidad, la búsqueda es para alcanzar el gozo permanente de aquellos medios que les permitan una vida plena, digna e igual para todos; y para los gobiernos, la obligación es, brindar a la población esos medios, esas oportunidades y esas circunstancias, que permita a todos por igual, acceder a los bienes y servicios que propician dignidad e igualdad.

Con base en estos criterios, podría afirmarse que, en las circunstancias actuales por las que atraviesa el país, Nicaragua presenta un panorama de extendida y profunda situación de inequidad respecto a la mayoría de la población.

La lógica gubernamental de los años ochenta, cuya acción estaba encaminada a proporcionarle a los más pobres, los medios y oportunidades para la superación de su situación de marginalidad social, tal era, por ejemplo, la educación escolar, desde la alfabetización hasta los estudios superiores y de Posgrado; con la instauración del neoliberalismo como forma de gobierno a partir de 1990, esta lógica fue cortada abruptamente, clausurando todas las Políticas y todos los Programas que ofrecían a los pobres la posibilidad de acceder a los mecanismos para superar su situación de exclusión social, como eran los Programas de Salud y Educación.

Los organismos pertenecientes al Sistema de Naciones Unidas, cumpliendo con su papel de mecanismos promotores del desarrollo humano, equitativo y sostenible, sugieren líneas de acción no obstante sus sugerencias se quedan en intenciones, dado que quien determina qué hacer y qué no hacer, son los orga-

nismos internacionales de financiamiento, vigilantes y fiscales de los grandes números de la economía nacional y garantes de la implantación del nuevo modelo del capitalismo global.

En este contexto, no existen políticas globales enfocadas directamente a repensar la educación de cara a enfrentar la situación de pobreza en la que se encuentra la mayoría de la población. Siendo que la pobreza es el principal problema del país, falta una estrategia global de lucha contra la misma, que articule políticas relacionadas con la educación, e incluya al gobierno, la empresa privada, los organismos internacionales y la Sociedad Civil Nicaragüense.

1.10.3. Tendencias

La tendencia es de ausencia de políticas globales para enfrentar el problema de la pobreza, y de políticas sectoriales relacionadas con la educación de los pobres.

Esta tendencia se ve reforzada por medidas como la de la Autonomía Escolar, que imponen a la población pobre del país un nuevo impuesto para la educación de sus hijos, o la ampliación de los servicios escolares privados, que por definición, excluyen a las que no pueden pagar los mismos.

La restricción de las oportunidades educativas para toda la población del país y la baja calidad de la educación pública en Nicaragua, son fuentes permanentes de reproducción de la inequidad y como consecuencia de la pobreza.

1.11. Tendencias Generales de la Educación

1.11.1. Sobre las Bases y Fundamentos Jurídico Normativos de la Educación Nacional

Según sea la correlación de fuerzas y el ritmo y velocidad del proceso de implantación del nuevo modelo de sociedad en Nicaragua, poco a poco, las Leyes y normas que regulan la Educación Nacional, irán reflejando las necesidades del proceso de construcción de aquella.

1.11.2. Sobre la Filosofía y las Políticas que orientan la Educación Nacional

Dado que la etapa de consolidación e institucionalización de la Política Educativa apenas comienza, es previsible que el futuro de la misma esté signado por la necesidad de legitimación del modelo educativo en marcha, tanto ante los sectores de la clase política gobernante, como ante los sectores y los grupos sociales con posiciones divergentes y alternativas al mismo.

Es previsible también, la participación directa del empresariado privado en la definición de la política educativa, de cara a vigilar e influir en los programas de formación de la fuerza de trabajo, adecuada al nuevo eje de acumulación.

1.11.3. Sobre La Estructura Organizativa del Sistema Escolar y la Estructura de la Oferta Educativa

Dado que la actual estructura del sistema escolar no es contradictoria con el modelo de educación puesto en marcha, es probable que la misma no cambie en el cercano futuro.

Por otro lado, dado que el énfasis de los organismos de financiamiento internacional es hacia la concertación, es probable que más temprano que tarde, de manera inducida y reglamentada se permita participar con su palabra a los órganos de la Sociedad Civil del sector educativo. En esas circunstancias, la lucha será, lograr que esa palabra se convierta en contenido de la política educativa.

1.11.4. Sobre la Demanda y Oferta de Educación

Si al estancamiento del financiamiento estatal para la educación, se le suma el estado recesivo de la economía respecto a las inversiones, el empleo productivo permanente y el crecimiento del número de centros escolares privados, es previsible que la relación entre demanda y oferta educativa, siga el mismo ritmo y velocidad que hasta ahora ha tenido, lo que no permite pensar en un acelerado proceso de expansión de la cobertura escolar, respecto a la población demandante.

1.11.5. Sobre el Contenido de la Educación

La tendencia es, que al finalizar el actual conjunto curricular correspondiente a la educación primaria, se continúe con el proceso de transformación curricular de la educación media en cada una de sus modalidades.

1.11.6. Sobre la Administración de la Educación

La tendencia es, que salvo recomendaciones de los organismos de financiamiento, el modelo y el estilo administrativo y gerencial instaurado no cambie en el cercano futuro.

1.11.7. Sobre los Recursos Humanos del Sistema Escolar

Tomando en cuenta la situación económica del país, las restricciones impuestas por los organismos de financiamiento al gasto público y el bajo nivel de

prioridad gubernamental a la educación, es previsible que la situación profesional y social del magisterio no cambie en el cercano futuro.

1.11.8. Sobre la Eficiencia del Sistema Escolar

Las medidas previstas para elevar los niveles de eficiencia en los cuatro primeros grados del Nivel Primario pronto deberán producir resultados favorables; no obstante, si a la par no se mejora la situación económica de las familias, es probable que estos logros no tengan el impacto esperado.

1.11.9. Sobre la Educación Formal y No Formal Privada y de la Sociedad Civil.

La tendencia natural del Programa Neoliberal es hacia la privatización. En este orden, es previsible que el proceso de privatización de los Centros de Educación Pública y la creación de nuevos Centros de Educación Privada continúe. Igual es previsible que, con base en la masa de excluidos de la Educación Formal, la Educación No Formal al cuidado de las Organizaciones de la Sociedad Civil, continúe creciendo en cantidad y calidad.

1.11.10. Sobre Equidad y Educación

Ante la falta de políticas globales para enfrentar el problema de la pobreza y la aplicación de medidas orientadas a la privatización de la educación pública, la tendencia es que la educación, en lugar de ser factor de desarrollo, se constituya en fuente permanente de inequidad.

2. Resultados y Tendencias respecto a los *referentes* externos del Proceso de Reforma de la Educación.

Introducción

Los «referentes externos» del proceso de Reforma de la Educación, lo constituyen aquellos factores que construyen «desde afuera» las demandas al sector educativo y a los cuales debe responder funcionalmente el proceso reformista.

Cuando en el terreno de la evaluación educativa se habla de pertinencia, se hace referencia a los resultados del hacer educativo, respecto a la cantidad y calidad de esas demandas. Los referentes externos supuestamente deben contribuir a determinar las características, tamaño, velocidad o urgencia del proceso.

Para la valoración de las Medidas de Reforma de la Educación en vigencia actualmente en Nicaragua, se han seleccionado tres tipos de referentes, a saber: (a) las áreas o sectores de la economía nacional; (b) los procesos de globalización de las relaciones económicas internacionales; (c) el desarrollo social, en particular, las clases y sectores sociales funcionales, en especial las mujeres y las niñas y la población en situación de pobreza.

El propósito es, analizar de qué manera el proceso reformista de la educación que se inicia en 1990, está respondiendo (o no lo está) tanto al modelo económico y social en proceso de instauración, y al proceso de mundialización de las relaciones económicas internacionales; pero también, valorar de qué manera, el mismo, está atendiendo las necesidades de modernización de la sociedad y a sectores sociales como las mujeres y la población pobre del país.

2.1. El proceso de reforma de la educación, respecto a la economía nacional

La economía es la base de las relaciones sociales en toda sociedad dada, y la educación juega un papel decisivo en su desarrollo, expansión y especialización. La Educación no sólo produce las calificaciones de la fuerza de trabajo necesarias para los diferentes papeles y roles en la división técnica del trabajo, sino que también socializa a la fuerza de trabajo en los comportamientos necesarios para que la misma sea funcional a los intereses del capital.

En este orden, toda reforma de la educación, tiene en la economía y sus necesidades y demandas de reconversión y desarrollo constante y permanente, un referente básico para tomar decisiones respecto a los Objetivos y Fines de la Educación (Lineamientos y Directrices), la estructura de la oferta educativa, el contenido (currículum) de la educación, así como a la asignación de recursos y a la distribución, localización y ubicación de los mismos.

Esto es así, porque esas necesidades y esas demandas, sólo pueden ser realizadas por los seres humanos (gerentes o trabajadores de base), que a su vez son los sujetos de la acción educativa, razón fundamental de las reformas.

¿De qué manera, la economía nicaragüense, devenida de una experiencia diferente a la capitalista, y al mismo tiempo, en proceso de reconvertirse a la manera de ser neoliberal, ha sido referente directo del actual proceso de Reforma de la Educación en Nicaragua?.

Paso seguido se procura una respuesta a esta interrogante.

Una de las características del proceso de Reforma de la Educación en Nicaragua es su énfasis endocéntrico, es decir, su orientación hacia el desarrollo de factores, procesos y funciones de carácter interno del propio sistema escolar, con pocas referencias a factores, procesos o funciones de carácter externo, en especial a la economía o el desarrollo económico nacional.

Una revisión de los Principios, Objetivos y Directrices de la Filosofía y la Política Educativa, que sirven de base al proceso de Reforma de la Educación, ofrece razón a esta afirmación.

Los *Lineamientos o Principios* de la Educación, incluidos en 1990, como ejes rectores de la nueva Filosofía de la Educación, eran los siguientes:

- Rescatar el verdadero sentido de la formación plena e integral;
- Educar para la democracia y la paz.
- Educación para el Desarrollo.
- Educar para la familia.

Las *Directrices Específicas* de aquel documento fundador de la Reforma educativa, estaban encaminadas a la realización de Actividades y Programas en las áreas siguientes:

- Transformación Curricular;
- Liberalización Académica.
- Promoción del Magisterio.
- Estímulos para elevar el rendimiento académico.
- Democratización y mayor rol de los Padres de Familia.

- Expansión de Areas Claves (Alfabetización, Educación de Adultos).
- Apoyo a la Enseñanza Privada.
- Educación Bilingüe Intercultural.

Como es posible observar, de los cuatro *Lineamientos* sólo uno, el que se relaciona con la *Educación para el Desarrollo* tiene algún tipo de relación con el referente económico. Los otros tres, están más relacionados con el nuevo andamiaje axiológico e ideológico que se buscaba construir, que con la reconstrucción del nuevo eje de acumulación pos-revolucionario.

Pareciera ser, que los *Lineamientos* estaban referidos principal y fundamentalmente a enfrentar la ideología que sirvió de fundamento a la educación pro-socialista de los años ochenta, que a servir de respaldo al proceso de formación del capital humano necesario para la restauración de las relaciones capitalistas de producción puestas en cuestión y crisis en el período precedente.

Si esto es así, una primera aproximación respecto a los *referentes externos* de la Reforma de la Educación Nicaragüense de los años noventa, podría ser la siguiente:

- a) La Economía no ha sido ni es en la actualidad, referente de la Reforma Educativa (1998) en Nicaragua. Sus necesidades y desarrollo, siguen una dirección diferente a las prioridades del proceso reformista.
- b) El referente externo fundamental de la Reforma ha sido y es de tipo ideológico; por un lado, el referido a la necesidad de extirpar todo residuo de ideología prosandinista, y por otro la búsqueda de construir otro modelo basado en valores calificados de democráticos.

Es respecto a este propósito que hay que evaluar el actual proceso de Reforma en términos de resultados y de logros. Lo económico, salvo su naturaleza generadora de pobreza e irracionalidad, no aparece como referente de comparación.

¿Cuál es la tendencia de este proceso?.

Día a día, voces de las áreas financiera, empresarial y académica del sector privado, se levantan para evidenciar la falta de concordancia y relación, entre las demandas y necesidades de la economía (producción-servicios), y las respuestas del sistema escolar. Se critica el curriculum de la Educación Primaria y Secundaria y se insiste en las distancias existentes entre lo que se enseña en las escuelas y lo que los estudiantes necesitan saber para desempeñarse en la vida del hogar o las empresas. Se critica a las Universidades y se les pide reforma y

actualización. Se formulan ideas y propuestas para elevar el sueldo de los maestros. Etc.

Siguiendo el ejemplo cascada de las «empresas privadas» de la región latinoamericana, que con el estímulo y promoción de los organismos internacionales de financiamiento, poco a poco estructuran una plataforma de demandas y propuestas para la Reforma de la Educación, día a día, desde el sector de las Universidades Privadas recién creadas, se formulan propuestas acerca de la relación entre Mercado Capitalista y educación.

En este contexto, es probable que en el cercano futuro, el sector privado reclame su lugar en la mesa de definiciones de la Política Educativa y que el Estado, que es su Estado, responda integrando sus demandas, discursos y justificaciones a la misma. Entonces si eso se logra, la economía será referente externo de la Reforma. Eso podría ser en el futuro. En la actualidad (1998) no.

2.2. El proceso de reforma de la educación, respecto a los procesos de globalización de las relaciones internacionales

Una manera de valorar a la Reforma Educativa respecto a los procesos de globalización como referente externo de la misma, es observar esta relación como un proceso de doble vía, que ofrece y envía influencias y determinaciones y demandas desde el exterior, y que responde a las mismas, con resultados en la economía, la cultura y la política; campos, que como productos de éstas y otras relaciones, poco a poco, se van tornando homogéneos, únicos y globales e integran a las relaciones del mismo tipo de la «aldea global».

En este contexto, a ocho años de iniciado el proceso de Reforma de la Educación, podría afirmarse, que hasta 1998, la relación entre educación y globalización (o viceversa) en Nicaragua, ha sido un proceso de una sola vía, de afuera hacia adentro, según el cual la educación y su Reforma han actuado como receptáculos pasivos sin capacidad de respuesta, tanto para transformar y adecuar las influencias al ethos nacional, como para incorporar estas al movimiento mundial de la economía, la cultura y la geopolítica global.

Desde el exterior y a través de los organismos de financiamiento, la Reforma Educativa ha recibido su orientación, su sentido y su agenda.

Desde la idea de una «Educación de Todos y para Todos» (Primer Congreso 1991), venida de Jomtien, Tailandia (marzo de 1990) y que produjo el *Plan*

Nacional de Acción de Educación para Todos (1992); el financiamiento de parte de A.I.D. para la compra de libros de texto en Costa Rica y Colombia; hasta las Políticas del Banco Mundial referidas a la Educación Básica y a la Descentralización de la educación (dos de los tres objetivos fundamentales de la Política Educativa), todo ha venido desde el exterior.

Todo, lo malo y lo bueno, lo malo de proponer para el país un techo educativo y un destino del tamaño de la Educación Primaria, y lo bueno del constructivismo como enfoque y las llamadas nuevas sensibilidades (medio ambiente, género, paz, derechos humanos, democracia) como contenido del curriculum, ha venido desde el exterior, como influencia o mandato de organismos globales.

¿De qué manera estas influencias o determinaciones han sido transformadas, asimiladas o reconvertidas, por la capacidad acumulada del Sistema Educativo Nacional y el proceso de reforma?

La pobreza del país y del sistema escolar en un contexto de polarización política e ideológica, han impedido la reconversión y la adaptación, y han permitido la implantación mecánica y la alienación de la educación nacional a intereses extraños a su desarrollo.

La reconversión de la tendencia de este proceso externo-interno, dependerá en gran parte, de la creación de capacidades nacionales de respuesta a las influencias y determinaciones externas, de cara a la participación nicaragüense de manera autónoma e independiente en el proceso de globalización a nivel mundial. El tiempo del mismo puede ser el largo plazo.

2.3. El proceso de reforma de la educación, respecto al desarrollo social (clases sociales y sectores de mujeres y población en situación de pobreza).

Para el caso de este estudio, el *referente externo «desarrollo social»*, se estudiará a través de las categorías clases sociales y sectores sociales funcionales, en especial el sector mujeres y el sector población en situación de pobreza.

2.3.1. El proceso de Reforma de la Educación, respecto al desarrollo de las clases sociales.

A diferencia de los años cincuenta y sesenta y de los años ochenta, que la educación jugó un papel muy importante en el proceso de modernización ascendente de la sociedad y del surgimiento y desarrollo de las clases medias, la movi-

lidad social y el proceso de urbanización, los años noventa no presentan una relación tan limpia entre reforma de la educación y modernización y expansión social.

Esto se deba quizá, a que, contradictoriamente, a pesar de la expansión de la matrícula de la Educación Superior producto del surgimiento de gran número de Universidades Privadas, los egresados y graduados de las mismas, a diferencia de los años de la Alianza para el Progreso y el Mercado Común Centroamericano en los sesenta o de la «sociedad de empresas estatales» de los ochenta, en los años del Neoliberalismo, el mercado de trabajo, en la Administración Pública y la Empresa Privada se ha reducido o ha cambiado de carácter, provocando no sólo altas tasas de desempleo, sino que también un acelerado proceso de «proletarización» y pauperización de las tradicionales clases medias de técnicos y profesionales, cuyo destino es la economía informal.

En este orden, las demandas del desarrollo social, expresadas a través de los pedidos de las clases sociales del capitalismo neoliberal atrasado como el nicaragüense, no ha servido como *referente externo* al proceso de la Reforma de la Educación vigente actualmente en Nicaragua, o viceversa, el proceso de Reforma de la Educación, por su naturaleza y características, no ha sido causa directa ni ha apoyado el desarrollo, movilidad y modernización de las clases sociales en Nicaragua.

Esto ha sido así, porque los procesos de construcción, reagrupamiento, movilidad, deterioro, desmovilización y reflujo de las clases sociales (altas-medias y bajas) en los ocho años (1990-1998) de restauración conservadora en Nicaragua, ha tenido otros orígenes, cuya matriz está directamente relacionada con el modelo económico impuesto por los organismos financieros internacionales, que por la influencia o determinación directa de factores superestructurales como la educación.

Conforme estos antecedentes, la tendencia parece ser, que mientras el actual modelo esté en proceso de construcción, las clases y sectores sociales continuarán su definición económica, ideológica y políticas, teniendo como referente las oportunidades, negaciones y atributos del modelo económico neoliberal excluyente, privatizador, concentrador y restrictivo. En suma más pobres, más pobres extremos, menos clases medias, menos clases altas más ricas.

2.3.2. El proceso de Reforma de la Educación, respecto al Sector Mujer

En la Encuesta de Medición del Nivel de Vida de la Población (EMNV-93) realizada por el INEC en 1993, se estudia la situación de la mujer nicaragüense

respecto a la educación. Algunas de las conclusiones a que se llega con base a los resultados de esta encuesta son las siguientes:

El analfabetismo de las mujeres se distribuía así: mujeres analfabetas en extrema pobreza, el 20.5% del total; mujeres pobres analfabetas el 5.8% y mujeres analfabetas no pobres el 1.9%.

Respecto al Nivel Educativo alcanzado, se concluye que el Nivel Primario es el Nivel Educativo de las mujeres nicaragüenses, independiente de su situación de pobreza. La mayoría de las niñas entre 6 y 14 años, respondieron no haber alcanzado ningún nivel o grado escolar. Como es natural, los más altos porcentajes de mujeres con más altos niveles educativos se encuentran en los departamentos centrales y Atlántico del país.

Respecto al acceso, el mayor porcentaje corresponde a las niñas entre 6 y 14 años (Nivel Primario) de la región de Managua. Respecto al no acceso, la mayoría eran mujeres adultas, también de la región de Managua (De Castilla, 1997, pags. 78 - 106).

En otro contexto, y en relación al modo y manera que la Reforma Educativa incorpora a su seno y su desarrollo el concepto y la categoría de Género, es posible observar, que tanto las Medidas de Reforma como la Transformación Curricular, integran este componente con medidas específicas referidas a cobertura, alfabetización y capacitación.

Sin embargo, estas medidas de política son parciales y fragmentarias, y no se encuentran articuladas a otras medidas tanto a nivel oficial como de la Sociedad Civil, lo que impide superar la situación de marginalidad a que han sido sometidas las mujeres nicaragüenses a través de la historia.

La participación de la mujer en la educación, tanto como docentes en la vida magisterial como en el rol de estudiantes, se presenta mayoritariamente respecto a la de los varones. No obstante, el rezago cultural nicaragüense es un gran obstáculo para avanzar a mayor velocidad. Los estereotipos de género continúan siendo reproducidos por la educación y los educadores.

El reto fundamental de la Reforma Educativa respecto a esta esfera, está centrado en la Mujer Rural y en la Mujer Urbano-marginal. Estos dos tipos de Mujeres, sufren la doble marginación producida, tanto por el sistema económico y social capitalista dependiente, como por la ubicación, status y roles de la mujer en este sistema social.

La tendencia hacia el futuro de esta situación parece ser la siguiente: es previsible que el tema mujer, tanto respecto a las Políticas de acceso al sistema

escolar, como de su ubicación en el curriculum global del mismo continúe teniendo un lugar importante en el contexto global de la Reforma de la Educación. El tema género, está en la orientación del discurso global, y obviamente, ningún gobierno en la actualidad está en capacidad de oponer resistencia a tales directivas.

No obstante la preeminencia del tema mujer en el marco de las Políticas Educativas, no quiere decir que ese será el lugar del mismo en el universo de Políticas Públicas del país, especialmente en el de las Políticas Económicas.

2.3.3. El proceso de Reforma de la Educación, respecto a la población en situación de pobreza.

De acuerdo al «Estudio de la Pobreza en Nicaragua», realizado por UNICEF y el Ministerio de Acción Social en 1994, con base en los resultados de la Encuesta Nacional de Medición del Nivel de Vida realizada por el INEC en 1993, y utilizando el Método de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) «la pobreza es un fenómeno extendido en Nicaragua. El 74.8 por ciento de los hogares del país presentan una o más Necesidades Básicas Insatisfechas. A nivel nacional: el 25.2 por ciento de los hogares corresponde a la categoría de no pobres; el 31.2 por ciento de los hogares se encontraba en condición de pobreza (con una necesidad básica insatisfecha), y el 43 por ciento de los hogares estaba en situación de pobreza extrema (con dos o más necesidades básicas insatisfechas).

La pobreza en el país es un fenómeno predominantemente rural; la pobreza extrema prevalece en el área rural representando un 60.1 por ciento de los hogares, aunque la misma en las áreas urbanas es significativa con un 39.9 por ciento. (MAS; 1994: 38)

En 1994, NITLAPAN, Instituto de Investigación y Desarrollo de la Universidad Centroamericana (UCA), realizó un estudio en 1.770 hogares de 14 ciudades del país. El Estudio se realizó con base en la clasificación de familias indigentes, pobres y no pobres según su capacidad monetaria para garantizar una dieta mensual promedio, definida de acuerdo a una «canasta básica de alimentos» (CBA) que en la fecha en que se realizó el estudio costaba US 95.00 (noventa y cinco dólares).

Según el estudio, el 36.6 por ciento de los hogares vivían en situación de extrema pobreza (indigencia); el 30 por ciento eran hogares pobres y el 33 por ciento eran hogares no pobres. (Nitlapan; 1994: 13)

Al relacionar los datos de la investigación realizada por UNICEF y el MAS con base en el M-NBI, De Castilla Urbina en su libro *La Educación en el País de los Pobres*, llega a las conclusiones siguientes: (4)

- De 20.046 personas que respondieron a las preguntas de la EMNV-93 sobre alfabetismo-analfabetismo, 14.266, el 72.2 eran alfabetizadas y 5.780 el 28.8 por ciento eran analfabetas. El área de mayor número de analfabetas era la rural, especialmente en los Departamentos Centrales y Atlántico del país.
- El nivel primario es el nivel educativo de los pobres. A medida que avanzan los niveles de pobreza, es mayor el porcentaje de adolescentes, jóvenes y adultos con solamente este nivel educativo. Respecto a quiénes respondieron no contar con ningún nivel educativo, en la base aparecen los pobres extremos con el 66 por ciento, en el medio se encuentran los pobres con el 23 por ciento y en la cúspide los pobres con el 11 por ciento.
- En 1993, según la EMNV, el acceso a los servicios educativos en Nicaragua sólo fue posible para el 43.8 por ciento de la población de los tres estratos sociales consultados, quedando fuera del sistema escolar el 56.2 por ciento.
- El acceso a la educación escolar es privilegio de los no pobres, cada vez que los respondientes se alejan de este estrato y se acercan a los estratos de pobreza extrema el acceso a la escuela es menor.
- Sobre el gasto en educación, de 6.505 personas que respondieron asistir a algún Programa educativo en 1993, solamente 2.859 respondieron que realizaban algún gasto directo en educación. De estos, el 92 por ciento respondieron que sus gastos en apoyo a la educación de sus hijos, en los últimos doce meses había sido entre uno y 199 córdobas (De Castilla; 1997: 121)

El problema de la pobreza en Nicaragua, es el problema de Nicaragua. No hay otro. El problema es histórico, es estructural y es multiforme. Es de pobreza material (de alimentación, vivienda, empleo permanente, medicamentos, libros, etc.), de pobreza espiritual (cultural, educativa, jurídica, científica), de pobreza política (gubernamental, partidos, liderazgos) y de pobreza económica (una economía atrasada, dependiente).

El problema de la pobreza material cubre a más de tres cuartos de la población urbana y rural del país, no obstante en el sistema educativo, en ninguno de sus subsistemas, se le tiene como el centro de sus preocupaciones.

El tema de la pobreza en Nicaragua en la actualidad no sólo está en el paisaje nacional en los barrios de la periferia urbana, los semáforos y las calles y las comunidades rurales, sino que también en las páginas de los diarios, en los

discursos del Parlamento, en las declaraciones y las promesas presidenciales y de los Ministros, en la protesta de los sectores que la sufren y en las lamentaciones de los líderes religiosos y los organismos internacionales, pero no existe una Política global o sectorial gubernamental y social de lucha contra la pobreza. Más aún, las políticas económicas y sociales impuestas a la sociedad en los últimos diez años, en el marco de la instauración del Programa Neoliberal, sugieren que la búsqueda y el propósito es ampliar y profundizar la situación de pobreza, exclusión y marginalidad de las mayorías.

¿Cuáles son las principales necesidades de la población pobre en Nicaragua, en la actualidad?.

La información está en las calles y las encuestas, en orden de prioridad y urgencia: necesidad de empleo permanente; necesidad de salario digno; necesidad de vivienda, alimentación y salud; necesidad de educación, necesidad de diversión sana, etc.

¿De qué manera se relaciona la Reforma de la educación con estas necesidades?

De manera directa y explícita, no hay Programas y acciones de la educación formal (Primaria y Media) promovida por el Estado que respondan a estas necesidades. No obstante, el objetivo referido a la educación Primaria y a elevar los niveles de eficiencia en los cuatro primeros grados de este nivel educativo, indirectamente en el futuro, podrían tener algún efecto positivo respecto a estas necesidades.

El sector de la Educación Nacional que tiene una conexión directa con las necesidades de la población pobre del país, es el sector de la Educación No Formal, promovida, organizada y ejecutada por las Organizaciones de la Sociedad Civil del Sector Educativo. Pero la Educación No Formal y sus acciones en la Educación Preescolar, con niños jóvenes, y en la alfabetización y la Educación de Adultos, es un Sector excluido del proceso de Reforma.

De esta manera, la Reforma Educativa en proceso en la actualidad en Nicaragua, no contempla medidas explícitas de atención a esta esfera. Por el contrario, medidas como las del cobro por servicios varios en las Escuelas Primarias y Centros de Educación Media Públicos del país, el estancamiento del salario de los educadores y la pobreza material en que se mueve lo educativo escolar en Nicaragua, hacen prever, que la educación, en estas circunstancias, contradictoriamente es causa de profundización y expansión de la pobreza.

Es por ello que, si los factores que han condicionado y determinado la realidad nicaragüense en el presente decenio, se mantienen inalterables, la tendencia hacia el futuro, previsiblemente, será la misma que en la actualidad.

Se necesitan cambios globales, tanto respecto a la idea del país que los nicaragüenses quieren para el próximo siglo, como a la economía y a la organización social y política, para prever la posibilidad de cambios en la tendencia de la política educativa.

2.4. Conclusiones

Teniendo a la economía nacional, el proceso de globalización de las relaciones económicas internacionales y al desarrollo social nicaragüense (clases sociales y los sectores de mujeres y población en situación de pobreza), como los «referentes externos» del proceso de Reforma de la Educación de los años noventa en Nicaragua, y estudiados estos a la luz de la filosofía de la Educación y de la Política Educativa de los regímenes neoliberales (1990-1996; 1997-1998) y de sus principales decisiones en el campo educativo, es posible concluir, que los «referentes externos» de la Reforma de la educación han sido de dos tipos, uno relacionado con el proceso de implantación del modelo neoliberal de sociedad como manera de ser de la llamada «aldea global», y otro, vinculado a la necesidad estratégica de desterrar de las mentes y de los comportamientos colectivos, toda memoria y todo vestigio que sirva para comparar el cercano pasado sandinista con el presente neoliberal.

Es decir, los referentes no han sido las necesidades del desarrollo y de autoafirmación de la Nación nicaragüense, de cara a su autonomía e independencia, sino que han sido referentes que ratifican el carácter dependiente de esta formación social, y que obviamente le adjudican un lugar subalterno en el contexto del mundo global del futuro.

3. Resultados y tendencias respecto a sí misma:

Después de este largo y complejo recorrido por las rutas que ha transitado la educación nacional en los dos periodos estudiados, es menester identificar comparativamente los indicadores que permiten establecer algunas tendencias de la Reforma Educativa en proceso.

En esta sección se presentan los elementos más destacados relativos a la Reforma Educativa en sí misma en los dos periodos de estudio en cuanto a Cobertura, Calidad y Eficiencia, a sabiendas que, tales categorías no son independientes, están dialécticamente relacionadas y guardan profunda interdependencia con el contexto interno y externo del sistema educativo. De esta forma se establecen las tendencias fundamentales que aportan luces sobre las rutas futuras por las que transitará la Educación. Es importante anotar que, hasta el momento (mayo 1998), el Ministerio de Educación como institución rectora de la Reforma, no ha evaluado los resultados de la misma, lo que dificulta el análisis.

3.1. Respecto a la cobertura del sistema en relación a la población demandante:

3.1.1. Situación *antes* de iniciarse el Proceso de Reforma (1979 - 1989):

Durante este periodo, las variables demanda-oferta educativas estuvieron guiadas por el principio fundamental revolucionario de atención a los sectores mayoritarios empobrecidos. La principal apuesta de la educación se dirigió a ampliar la educación básica (Alfabetización, Educación de Adultos, Primaria) para todos, así como a la especialización en Educación, Salud y Ciencias Agropecuarias, orientando así el comportamiento tradicional del bachillerato y las carreras universitarias tradicionales.

La Revolución se propuso, desde su inicio, la reconstrucción nacional y la reactivación económica, sentando las bases para transformar el latifundio de cara a una sociedad de tipo socialista. Pero los planes revolucionarios se vieron interrumpidos por la oposición política y la guerra contrarrevolucionaria, produciéndose al final de la década una fuerte crisis política, económica y social.

La Economía del país atravesó tres etapas que afectaron de manera directa el comportamiento del sistema educativo:

- *Etapas de Reconstrucción y Reactivación (1979 – 1981)*: En esta etapa se produjo un crecimiento del PIB de 5.4%. La Inversión Pública se orientó a reconstruir la infraestructura, llevándose a cabo la confiscación de latifundios y fincas grandes, la publicación de la Ley de Reforma Agraria, la creación del Área Propiedad del Pueblo y la nacionalización del Comercio Exterior y del Sistema Financiero. La Inversión Privada se redujo de 724 millones de córdobas a 191 millones. El Gobierno de Estados Unidos suspendió la ayuda económica y aprobó la ayuda militar para el ejército contrarrevolucionario.
- *Etapas de Recesión - Emergencia (1982 a 1984)*: Este período se caracterizó por la inestabilidad y el estancamiento productivo. Se decretó el Estado de Emergencia, decreciendo la economía hasta un - 1.57%, con una tasa de inflación anual del 35%. El gasto militar para atender la guerra y los altos subsidios de salud, educación y transporte provocaron una profunda crisis en la sociedad.
- *Etapas de Crisis y Sobrevivencia (1985-1989)*: En esta etapa se llevó a cabo un amplio programa de ajuste estructural para estabilizar indicadores económicos, orientar recursos a la defensa militar y mantener los logros revolucionarios, reduciendo subsidios y servicios sociales. Se congeló el gasto en educación, provocando reducción en la oferta educativa y la capacitación, el salario de los maestros y la construcción y mantenimiento de edificios escolares. Se tomaron también medidas tales como, la liberalización de precios, la devaluación de la moneda y la unificación cambiaria, eliminación de subvenciones a importaciones y la compactación del Estado en más de ocho mil empleados.

Las profundas distorsiones operadas agotaron el sistema, alcanzándose una inflación mayor de 1.115% y provocándose fuertes brechas de precios en productos de primera necesidad que afectaron la calidad de vida de los sectores populares. Esta situación profundizó los niveles de pobreza, el descontento, la insatisfacción y oposición a la Revolución. Como fruto de ello, el Gobierno negoció con las fuerzas económicas y los partidos políticos, dándole así origen a la Unión Nacional Opositora (UNO), las Elecciones de 1990 y la derrota electoral del Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN).

Las fases que atravesó la Oferta Educativa, en este período, fueron las siguientes:

- *Fase de expansión de la oferta y acceso a los servicios educativos: 1979-1984:* La educación se dirigió a los sectores empobrecidos, especialmente a adultos analfabetas de áreas rurales. La Cruzada Nacional de Alfabetización (marzo-agosto 1980) redujo el analfabetismo del 53.3% a un 12.9% y preparó condiciones para la expansión educativa generalizada.

Esta expansión se tradujo en los siguientes incrementos de la población escolar por sector:

- Educación Preescolar: 557.35%
- Educación Primaria: 152.85%
- Educación Media: 128.18%
- Educación Especial: 409.8%

Estos datos no incluyen la Educación No Formal e Informal, que constituyeron también un gigantesco proceso de renovación social. Se produjo una expansión extraordinaria de las tasas de matrícula escolar en todos los niveles y modalidades del sistema educativo. Así, la Tasa de Escolaridad de Educación Preescolar (3 a 6 años) ascendió de 2.5% al 12.2%; la Tasa de Escolaridad de Educación Primaria (7-12 años) se incrementó de un 65% a un 85%; y la Tasa Bruta en 1978 (atendía también a alumnos fuera de edad de 7-12 años) era de más del 65%, creciendo hasta el 102.9% en 1983.

- *Fase de congelamiento y reducción de la Oferta Educativa (1985 – 1989):* La guerra y las medidas de ajuste estructural afectaron severamente los indicadores macroeconómicos y educativos. El Servicio Militar Obligatorio tuvo graves consecuencias, tanto para el acceso a la educación, como para el propio proceso revolucionario. La matrícula, al nivel global, se redujo en un 4.6% entre 1983 y 1985. El comportamiento fue así:

- *Educación Preescolar:* disminuyó en 2.408 alumnos (74.227 alumnos) en 1988 con respecto a 1987, y 9.271 alumnos en 1989 con relación a 1988.
- *Educación Primaria:* en 1988 aumentó 16.232 alumnos (599.957) respecto a 1987, y en 1989 disminuyó respecto a 1988, en 4.345 alumnos. La Tasa Bruta de Escolarización de Educación Primaria para 1989 era del 94.9% y en 1990 del 97.7%, mientras que la Tasa Neta de Escolarización fue, en 1990, del 73.1%.
- *Educación Secundaria:* en 1988 disminuyó, con relación a 1987, en 5.094 alumnos (172.108 alumnos), y en 1989 con relación a 1988, disminuyó

un total de 28.130 alumnos. Las Tasas Bruta y Neta de Escolarización de este nivel fueron 33% y 20.2% respectivamente.

- *Educación de Adultos*: disminuyó en 34.515 alumnos (83.797 alumnos), equivalente a un 29%. Esta expresión educativa fue la que más redujo su matrícula, habiendo sido el sector priorizado de la revolución.
- El Presupuesto de Gastos de la República, en 1989, se redujo en un 40% respecto al de 1988, afectando al presupuesto del sector de Educación en una progresiva disminución del 20%. Esto se tradujo en una disminución de Escuelas, Alumnos y Maestros.

En general, en el período revolucionario, la demanda de educación por parte del pueblo creció considerablemente, así como también tuvo que crecer la oferta educativa. La Cruzada de Alfabetización fue el gran detonante de esta expansión. La matrícula se duplicó en los cuatro primeros años desde medio millón hasta un millón de alumnos en 1983. Esta gran expansión educativa contó también con la construcción de 1.404 escuelas (3.074 aulas), y 48 centros de Educación Media (692 aulas), ascendiendo el total de maestros hasta 40.000.

Como puede verse el sistema educativo en este período se desarrolló en el marco de una cruenta guerra civil y una difícil situación económica concomitante que afectaron a la educación y, particularmente, al ingreso y estabilidad de su población estudiantil en el sistema.

3.1.2. Situación *ahora* del proceso de la Reforma Educativa (1990 – 1998):

3.1.2.1. Una mirada general al contexto:

A esta nueva etapa se llega como producto del desgaste y profunda crisis que afectaron al modelo revolucionario por una parte, y por otra, por efectos de la influencia de un contexto regional que apuntaba de manera notable hacia el nacimiento de un nuevo modelo económico y social para el país. La *Iniciativa de las Américas* (1990) y algunas Declaraciones de los Jefes de Estado Centroamericanos se orientaron a hacer viables en los países y en la región, un modelo de desarrollo humano y sostenible. Ejemplo de esto lo tenemos en la *Declaración de Esquipulas* (1986), el *Acuerdo de Paz de Esquipulas II* (1987), el *Protocolo de Tegucigalpa* a la *Carta de Organización de Estados Americanos* (1991), el *Tratado General de Integración Económica Centroamericana* (1993) y otros *Acuerdos relativos al Desarrollo Sostenible y el Medio Ambiente*.

El nuevo período se caracteriza por la implantación de un modelo neoliberal con un corte radical con relación al modelo anterior, el mercado como principio supremo, la liberalización del mercado interno y regional, la privatización y eliminación de subsidios y la aplicación de duras políticas de ajuste estructural y social. A la vez que se incrementa la cooperación externa se produce un decrecimiento en el gasto social.

En este período no se logra concertar en el país una agenda política y económica acorde con las necesidades de las mayorías, provocándose fuertes crisis políticas y sociales, lo que se evidencia en los notables grados de intolerancia y de polarización social.

Este período atravesó dos Etapas de Gobierno: *Etapas de Transición* presidido por la Sra. Violeta B. De Chamorro y *Etapas de Profundización* bajo la Presidencia del Dr. Arnoldo Alemán. El nuevo modelo económico - social se ha caracterizado en ambas etapas, con distintos énfasis, por:

- Una economía de mercado.
- Interés por crear un Estado de Derecho y concertación social.
- Estabilización de la economía y corrección de desequilibrios.
- Un proceso de pacificación sostenido.
- Proceso de solución al tema de la propiedad.
- Proceso de privatización.
- Proceso de democratización.
- Programas de reinserción social.
- Renegociación de la deuda externa.
- Planes de ajuste estructural con severas consecuencias sociales en los sectores más desfavorecidos.
- Incremento de la brecha en la balanza comercial, habiéndose recuperado en los tres últimos años hasta un 15.4%.
- Reactivación económica centrada particularmente en la actividad comercial más que productiva. El Producto Interno Bruto per capita decreció desde 466.0 \$ en 1990 hasta 417.5 \$ en 1994.

En ambas etapas los gobiernos se propusieron principalmente romper radicalmente con el modelo social de corte popular, se impulsa y desarrolla un modelo de desarrollo basado en la democracia, el libre mercado, la libre competencia y el apoyo a la propiedad e instituciones privadas. De esta forma, el país se ve envuelto nuevamente en un modelo de desarrollo que tiende a privi-

legiar a los sectores que concentran mayores niveles de riqueza. Ambos gobiernos no lograron concertar un Plan de Desarrollo Nacional.

La ayuda externa ha desempeñado un papel fundamental para la reactivación del país, aunque los beneficios de ésta no han recaído en los sectores más desprotegidos. El PIB se ha incrementado, en 1994 al 4.5% y en 1997 al 6.7%. Los fuertes Programas de Ajuste Estructural aplicados en 1991, 1994 y 1998 han reducido sensiblemente el aparato estatal e incrementado el proceso de privatización de empresas públicas, con las consecuentes secuelas de mayor desempleo (53.2% de la PEA) pobreza y delincuencia.

Uno de los grandes retos de los dos gobiernos de este período ha sido la racionalización y buen uso de los recursos. No obstante, la abundante ayuda externa recibida no se ha correlacionado con su aprovechamiento en proyectos de beneficio social. El actual modelo económico está beneficiando principalmente a un reducido grupo de empresarios, banqueros y comerciantes, en detrimento de los sectores más desposeídos.

En el ámbito educativo se ha centrando el interés en *Modernizar la Educación* con la Autonomía Escolar, la moralización de la juventud con nuevos valores y la focalización de transformaciones administrativas, curriculares y de gestión en favor de la Educación Primaria.

Por tratarse de un período en el que la guerra ha terminado y se trata de construir la paz, los servicios educativos se ofertan bajo el referente de las nuevas categorías que impone el modelo de desarrollo social, centrando su interés en: eliminar los contenidos y valores educativos de la etapa precedente, promover la liberalización académica, dignificar el magisterio, elevar el rendimiento académico, democratizar la educación, dar mayor participación de los padres de familia y el apoyo y desarrollo de iniciativas de privatización en la educación.

La demanda y oferta educativas se comienzan a regir por las leyes del mercado, se enfatiza la eficiencia de los procesos administrativos de la educación y se enfocan todos los esfuerzos a la Educación Primaria, reduciéndose el apoyo que tradicionalmente recibía la Educación de Adultos. Es cortada de esta forma de raíz, la perspectiva de la educación de la etapa precedente. La Oferta Educativa Escolar no figura como objetivo central de la Reforma Educativa, quedando más bien orientada a *rescatar el sentido integral de la educación, educar para la democracia y la paz, educar para el desarrollo y educar para la familia*.

Las condiciones de pobreza creciente de los sectores menos favorecidos del campo y la ciudad y el debilitamiento del énfasis de la Educación de Adultos, no han permitido mejorar significativamente los índices de cobertura y retención escolar. El índice de analfabetismo se estima en un 34.7%, lo que supone un gran retroceso con respecto al avance logrado en el período anterior. La Encuesta Nacional de Nivel de Vida (1993) revela que, el mayor índice de analfabetismo, se ubica entre los niños de 6 a 14 años en el sector más pobre, revelándose el analfabetismo como un fenómeno eminentemente rural. De los niños que acceden a la Educación Formal, más del 75% son pobres o muy pobres (Encuesta Nivel de Vida, 1993), y de los que no acceden, el 72% son pobres o muy pobres.

3.1.3. Cobertura de la Educación y Población demandante

El país tiene 4.139.486 habitantes (1995), con una población menor de 15 años de 1.865.872 habitantes (45.07%), lo que indica que el país cuenta con una población mayoritariamente joven. Esta población se ubica en el sistema educativo así: 777.774 niños en Educación Primaria; 255.619 adolescentes en Educación Secundaria; 133.054 niños en Educación Preescolar; 59.457 alumnos en Educación de Adultos; 3.567 niños y jóvenes en Educación Especial y 5.793 jóvenes en Formación Docente. Sumando lo anterior al aporte del INATEC y la Educación Privada, cerca de 1.300.000 nicaragüenses estudian en el país (31%) en distintas modalidades.

Entre las principales medidas de Reforma relacionadas con la cobertura de la educación aplicadas en este período y algunos de sus principales resultados son:

- Priorización de la Educación Primaria, especialmente los Primeros Grados, en atención a incrementar significativamente la retención y promoción de los niños que ingresan al sistema. Por otra parte, otro gran objetivo de la Reforma Educativa, la Descentralización, conlleva la estrategia implícita de una gradual privatización de la educación, a la par que, explícitamente, es presentada como un ámbito privilegiado para la participación de los padres de familia en la educación.
- Con la reciente medida de la Promoción Automática en Educación Primaria, se apunta a lograr mayor estabilidad y promoción de los niños en el sistema educativo, aunque se suscitan algunas dudas sobre sus efectos respecto a la calidad de la Educación.

La tasas de escolaridad adoptan el comportamiento siguiente:

- *Educación Preescolar*: tiene una Tasa Bruta creciente del 19.7%
- *Educación Primaria*: ha incrementado la Tasa Bruta hasta en un 104.4%, con una Tasa Neta de un 79.7%, produciéndose cierto decremento en los últimos años.
- *Educación Media*: con una Tasa Bruta creciente de 36.4% y una Tasa Neta de 25.8%.

Las *Tasas Medias de crecimiento* son: General del Sistema (96-97), el 4.58%; Educación Preescolar el 15.17%; Educación Secundaria el 9.52%; Educación Primaria el 1.97%; Formación Docente con el -5.77% (decreciente); y Educación de Adultos con el -1.86% (decreciente)

La *Educación Preescolar*, tan fundamental para el país, se concentra a nivel urbano. El 82.1% de la población infantil no accede a este nivel, no obstante que es el nivel que ha incrementado más su escolarización. Esto supone que cada año casi 200.000 niños ingresan al analfabetismo y a sus consecuentes desventajas. El nivel de *Educación Primaria* atiende al 70% de la población del sistema educativo, recibiendo una atención privilegiada, como objetivo de la Reforma Educativa a través de la transformación curricular, las Escuelas Modelo, Demostrativas y Laboratorios para la experimentación e innovación y la dotación de materiales didácticos y libros de texto.

La Cobertura del sistema educativo en 1991 tuvo un crecimiento total de 6.2%, con un 15.6% en Educación Especial, el 8.6% en Educación Preescolar, 6.5% en Educación Primaria, 16.4% en Educación Media con decremento de 1.7% en Formación Docente y 25.5% en Educación de Adultos respectivamente.

En 1992, se operó un incremento de la Cobertura total del Sistema de 4%, correspondiendo el 11% a Educación Especial, 2.4% a Educación Preescolar, 4.4% a Educación Primaria, 0.86% a Educación Secundaria, el 3.97% a Formación Docente y un 11.9% a Educación de Adultos.

En 1996, respecto a 1989, se dio un incremento general del 4.12%, y con relación al año 1995, un incremento de 4.12% para Educación Preescolar, disminuyendo Educación Primaria en 2.0% y Educación Secundaria en 0.9%.

El INATEC, como subsistema independiente del Ministerio de Educación, responsable de la Formación Profesional y de Capacitación, se fundó en 1991. El comportamiento de su matrícula es el siguiente:

- Formación Profesional: de 41.958 alumnos en 1991, incrementó a 50.525 alumnos en 1996.

- Capacitación: de 24.999 alumnos en 1991 incrementó a 38.073 alumnos en 1996.
- Educación Técnica: desde 16.959 en 1991 disminuyó a 12.841 en 1996. Este descenso es particularmente notorio en el perfil Agropecuario e Industrial.

El Presupuesto General de la República se incrementó en este período desde 540 millones de córdobas en 1990 hasta 4.685 millones de córdobas en 1996. Contradictoriamente, el Presupuesto de Educación para atender la demanda, se ha reducido en términos relativos desde un 12.72% en 1991 hasta un 8.25% en 1996.

Aún con el incremento sostenido de la matrícula en la mayoría de los niveles educativos y la mejora de las tasas de escolaridad, el aparato educativo arrastra aún serios problemas de falta de equidad, cuando más de 200.000 niños se incorporan cada año como potenciales analfabetas al no ingresar al Preescolar, y cuando las tasas de desgranamiento que se producen en el nivel de Educación Primaria, a pesar de la focalización de la atención de la Reforma Educativa, son aún muy elevadas. Estos leves incrementos, por otra parte, son menores si tomamos en cuenta el índice anual de crecimiento demográfico del país.

En términos generales, los ambientes educativos han mejorado, si se compara con el estado de destrucción en que quedaron la mayoría de los centros educativos al inicio de la Reforma. Se han rehabilitado más de 162 centros en distintas partes del país y reparado más de 100 mil pupitres, pero aún queda mucho por hacer.

3.1.4. Tendencias de la Educación:

La aparición de un nuevo horizonte económico, político y social para el país, trae consigo un nuevo estilo de construir la historia desde la perspectiva de quienes detentan el poder económico y político. Al ámbito educativo se le reserva la función clave de construir nuevas coordenadas de referencia en valores, contenidos y formas de ver el desarrollo, la paz, la democracia y la familia. Desde esta perspectiva, la posibilidad de ampliar la educación para los sectores menos favorecidos parece ceder lugar a la preocupación por la eficiencia y modernización del sistema escolar.

En coherencia con el perfil del nuevo escenario económico-social, el ámbito educativo formal reduce la estrategia de lucha contra el analfabetismo a lograr la retención de los niños del nivel primario, dejando al paso la sistematización

de acciones intersectoriales para la alfabetización de los adultos. El elevado índice de analfabetismo continuará incrementándose en el futuro, de no concertarse intersectorialmente una política económica y educativa que privilegie la alfabetización y la educación sistematizada de los sectores fundamentales para el desarrollo del país. La participación de la sociedad civil en esta empresa reviste singular importancia.

El incremento de los niveles de desempleo y pobreza, obliga a pensar en un futuro nada promisorio para el país, más aún cuando la Reforma Educativa en perspectiva, no da muestra de enfrentar desde un nuevo enfoque, el contenido y orientación de la educación con clara focalización en favor de las mayorías pobres.

Por otra parte, la fuerte corriente escolarizante vivida en la etapa de los años 80, fue una consecuencia del modelo político-social de corte popular. En contraste, la nueva tendencia inaugurada a partir del año 1990, muestra una sensible reducción de los índices de escolarización respecto a la etapa precedente, particularmente en Educación de Adultos, Educación Especial, Educación Pre-escolar y Formación Docente. Esta muestra de falta de equidad se constituye en una clara tendencia del futuro de la educación nacional, aún cuando puede esperarse un proceso de recomposición promovido por la posible concertación de un Plan de Nación y un Plan Nacional de Educación.

Pensando el futuro, resulta llamativo que gran parte de la población infantil en edad preescolar no ingrese a las aulas, y si lo hacen posteriormente en la escuela primaria, es con fuertes desventajas. En este nivel se fraguan los cimientos de un desarrollo equilibrado y asistido para los niños y su éxito futuro en el sistema educativo. En este gran déficit radica el principal foco de futuros analfabetas y piedra de toque que define el derrotero de la calidad de la educación y su impacto en el desarrollo.

La pirámide educativa se perfila claramente; cerca de un 80% de alumnos del nivel primario y una tasa neta selectiva del 25.8% del nivel secundario, en el que se ubica con mayor fuerza la participación del sector privado con un carácter elitista. Este perfil primarizante obliga a ver, en perspectiva, una educación cada vez más selectiva, con virtuales consecuencias negativas para que Nicaragua pueda optar como país a un modelo de desarrollo con capacidad endógena competitiva a nivel global. Los índices recesivos en Formación Docente contrastan con la necesidad de ampliar la cobertura educativa. De igual manera, el índice negativo en la cobertura de Educación de Adultos, deja en

claro un horizonte poco prometedor para el nivel de alfabetización que el desarrollo del país requerirá año con año.

El contraste de estos dos períodos analizados refleja lógicas antípodas, no sólo en sus intenciones sobre la educación, sino en los hechos que las acompañan. El nuevo horizonte que está tomando fuerza refleja un trastocamiento de los intereses educativos, al reducir en proporción con el crecimiento del presupuesto nacional, la asignación económica para los programas educativos. Esto no se corresponde con los propósitos anunciados por los Presidentes del área firmados también por Nicaragua.

Los leves incrementos de la matrícula producidos en el último período (90-98) no son significativos, tomando en cuenta el incremento demográfico y las necesidades educativas aún no satisfechas, así como el desproporcionado desgranamiento de la matrícula de Educación Primaria. Todo ello promete un escenario futuro de mayor brecha de equidad en el aparato educativo formal público.

El proceso de modernización educativa y la cuantiosa ayuda externa que recibe el aparato escolar, contribuyen a dotar progresivamente a los centros escolares de las condiciones mínimas que requiere su buen funcionamiento, avanzándose más en la dirección de mejorar los ambientes escolares existentes que en la apertura de nuevos espacios para la educación formal pública.

El nuevo marco de paz, estabilidad y democracia instaurado, tiene su lado oscuro en la pérdida de protagonismo de los sectores populares, pérdida de beneficios dinámicos ganados, su desestabilización económica y la discriminación que afecta su calidad de vida. Esto augura una tendencia excluyente para los sectores mayoritarios y desfavorecidos de los beneficios sociales. La tendencia de crecimiento de los índices de desempleo y pobreza ponen en gravísimo riesgo, no sólo el acceso de niños y jóvenes a los servicios educativos, sino la estabilidad y promoción académica de los que ingresen al sistema.

La atención dada en la etapa de los años 80, al incremento de la oferta educativa y a una demanda explosiva, ha sido reorientada en la presente década hacia el sostenimiento de los niños en el sistema escolar, principalmente en el Primer Grado de Primaria. De esta forma, el nuevo horizonte hacia el que transita la educación nacional, presenta algunas tendencias básicas tales como: mayor preocupación por la eficiencia del sistema educativo; focalización de la eficiencia hacia los procesos de gestión de recursos; centración en el nivel de Educación Primaria, en relación directa con los procesos de instauración de

«zonas francas» de maquila con requerimientos de mano de obra flexible y con instrucción elemental. La tendencia hacia una mayor escolarización se mueve dentro de los márgenes normales de la dinámica demográfica y social, sin obedecer a una política de ampliación de la oferta educativa.

El decremento de la cobertura en la etapa del período revolucionario asediado por la guerra, el bloqueo económico y las contradicciones del sistema, hacen ver que, hacia el futuro, la generalización de la educación supondría como requisitos fundamentales, un proceso político-social de amplio consenso popular, que se haga efectivo en un clima de paz, democracia participativa, justicia social y amplia participación de los sectores fundamentales de la nación.

La Formación Profesional, Técnica y la Capacitación vienen adquiriendo identidad y relativa relevancia respecto a la dinámica del desarrollo nacional. Sin embargo, hacia el futuro, su dislocamiento del sistema educativo, la escasa promoción social de la oferta educativa y el reducido apoyo gubernamental y privado que reciben, se presentan como obstáculos para consolidar un espacio formativo de mano de obra calificada, de la que el país está cada vez más urgido en el marco de la globalización.

3.2. Respecto a la calidad de la educación

3.2.1. Situación *antes* de iniciarse el proceso de la Reforma

Mejorar la Calidad de la Educación constituyó uno de los pilares de la política educativa, concretándose en medidas de Mejoramiento y Transformación Curricular. El Mejoramiento Curricular aportó decisiones orientadas a la calificación y reconocimiento docentes, actualización del currículum, gratuidad en la educación, programas nutricionales para los niños de Preescolar y Primaria y la creación de programas educativos radiales y televisivos. La Educación se transformó aspirándose a un nuevo tipo de calidad de la misma, más orientada hacia un carácter popular y democrático.

La apertura a todas las demandas educativas planteadas por la sociedad creó múltiples problemas al interior del sistema educativo respecto a la cantidad y calidad de los docentes que debían atender esta demanda, en la administración escolar y en el material de apoyo al trabajo docente, produciéndose a la vez algunas innovaciones en la evaluación pero de tipo competitivo.

Las experiencias innovadoras en Educación Popular fueron numerosas, aunque no sistematizadas. Estas no lograron ser asumidas, en su justa dimensión,

por la Educación Formal, lo que no permitió que ésta enriqueciera su capacidad de innovación y transformación.

Entre los aspectos y medidas relevantes más vinculados a la calidad de la educación pueden mencionarse:

- *Educación Preescolar*: se produjo un proceso de amplia escolarización que se correspondió con poco conocimiento, comprensión y aceptación del contenido y alcance de esta modalidad, así como con un trabajo educativo poco focalizado en el niño y niña y en el trabajo con los padres y la comunidad. Frente a esta situación se fortaleció la red de capacitación en apoyo al programa.
 - *Educación Especial*: ante este nuevo programa educativo y las medidas de ampliación de la cobertura de este sector, se dieron muestras de mejoramiento en la calidad de la organización, contenido y metodología de tratamiento a los niños con problemas especiales, aunque la falta de recursos calificados para atender al sector y la escasez de equipos didácticos especializados no favoreció la calidad de los resultados. El establecimiento de un Centro de Documentación Especializada y de un Centro de Diagnóstico posibilitaron, no obstante, grandes mejoras en la atención por primera vez en la historia a este sector olvidado de la sociedad.
 - *Educación Básica y Media*: Las principales limitaciones que se interpusieron a la calidad de la educación en estos niveles fueron, entre otras, la carencia de preparación y experiencia de los maestros en investigación y currículum, la excesiva movilidad del personal docente y serias limitaciones en la utilización de una metodología actualizada. Por otra parte, la desarticulación que se produjo entre el Subsistema de Educación de Adultos con los resultados obtenidos en la Cruzada Nacional de Alfabetización y la Educación Formal, no permitió que la riqueza innovadora de la Educación No Formal ingresara a la Educación Formal, acabando más bien la primera subsumida por la segunda. Es así que, la Educación de Adultos acabó formalizándose.
- Por otra parte, aún cuando la Transformación Curricular se propuso cambios profundos en la concepción, contenidos y metodología de la educación, en la realidad continuó dándose énfasis a currícula inflexibles, la metodología instruccional continuó centrada en estilos tradicionales en los que la actividad práctica no jugó un papel central, quedando el proceso centrado en el maestro. Se orientaba en el material didáctico la participación activa de los estudiantes,

sin embargo, ésta no se logró más allá de la innovación del trabajo y estudio colectivo y cooperativo.

Los índices de aprobación académica en el aparato escolar tuvieron el siguiente comportamiento: En 1982 en Educación Primaria reprobó el 18% y en Educación Secundaria el 21%.

El total de maestros se triplicó, pasando de 17.376 en 1980 a 43.988 en 1987. La apertura de siete nuevas Escuelas Normales y de múltiples Núcleos de Profesionalización Docente, contribuyó a agilizar la formación docente. Fue notable, sin embargo, el desencuentro entre este crecimiento, el aumento de la matrícula y la baja y acelerada calificación docente obtenida. Unido a esto, la baja remuneración y la gran movilidad docente afectaron severamente la calidad de la educación. Los esfuerzos por responder a la demanda educativa, tuvieron su correlato en el incremento de oportunidades de formación inicial y de profesionalización docente, los que fueron contrarrestados por el impacto de las condiciones de guerra y las limitaciones económicas y técnicas.

La Escuela de Ciencias de la Educación se transformó en Facultad Ciencias de la Educación en la UNAN Managua, creándose también la Facultad en la UNAN León en 1984. Ambas se dispusieron a la formación universitaria de miles de maestros que contribuyeron a mejorar la calidad de la educación, aunque con las limitaciones impuestas por la calidad de la formación universitaria recibida, tomando en cuenta las restricciones de recursos que enfrentaron las universidades. La matrícula de alumnos de este nivel creció de 3.034 en 1980 hasta 5.856 en 1985.

Los perfiles de formación docente enfatizaron en la formación en los principios y valores revolucionarios, así como en los conocimientos propios de la profesión y de la sociedad, fomentando la iniciativa y creatividad para hacer frente a las limitaciones materiales y didácticas. Los Maestros Populares, en particular, llenos de gran voluntad y heroísmo, no fueron formados con base a una pedagogía renovada. En su proyección social, los docentes se hicieron presentes en todas las tareas educativas y de transformación social, convirtiéndose de alguna manera en *utilitis* de la Revolución, sin recibir el reconocimiento salarial, profesional y social correspondiente. Una fuerte contracción salarial y del nivel de vida se produjo en el reconocimiento de la profesión docente.

Los Maestros, por primera vez, contaron con representaciones ante todas las instancias de Gobierno, especialmente las educativas. Entre los objetivos de ANDEN (sindicato único de los maestros) estaban: la capacitación política e

ideológica, propugnar por una educación democrática y popular e introducir métodos y técnicas de educación participativa, situándose en primera fila, tanto en las tareas políticas y militares, como en la Cruzada de Alfabetización, la Consulta Nacional, el Movimiento Pedagógico, la Transformación Curricular y la elaboración de textos. El desencuentro entre las tareas políticas y militares, en las que los maestros estuvieron envueltos, y los requerimientos de mejoramiento de la calidad de la educación, se afianzó por el congelamiento salarial, la exclusión y atropello de los maestros no sandinistas y la deserción masiva de maestros de la carrera docente. El reconocimiento social del magisterio no se produjo más allá de las buenas intenciones y las relaciones logradas entre el Sindicato y las instituciones estatales, recibiendo compensaciones paliativas como el “paquete AFA” (granos básicos y algunos subsidios y convenios institucionales). Otros sindicatos de la educación fueron excluidos de este proceso.

3.2.2. Situación *ahora* del proceso de Reforma Educativa (1990 – 1998)

Algunos de los principales propósitos tomados en favor de la calidad de la educación, están contenidos en los *Lineamientos de la Nueva Educación*, las Políticas Educativas, la Política de Transformación Curricular y el Enfoque Constructivista Humanista adoptado, centrado en el aprendizaje de los alumnos. La calidad, desde esta perspectiva, va orientada a lograr una educación integral poseedora de nuevos valores y propiciadora de un modelo democrático de tolerancia y convivencia social. Tanto el modelo de enseñanza como el de aprendizaje y evaluación, han focalizado sus propósitos en lograr la participación de todos los actores en el proceso educativo, proporcionar experiencias de aprendizaje más vinculadas a la realidad del alumno, suministrar libros de texto y materiales didácticos apropiados, ubicar la actuación del maestro en una perspectiva democrática y valorar los aprendizajes desde una visión de proceso e integralidad que considere todas las facetas del aprendiz. No obstante tales propósitos, nuevas contradicciones y dificultades se han hecho presentes en este ámbito, que han limitado el logro de tales objetivos.

Las Escuelas Modelo, Escuelas Laboratorio y Escuelas Demostrativas, están sirviendo como centros de validación del currículum, de experimentación de nuevos métodos y de difusión de las innovaciones. Sin embargo, tales medidas no han encontrado aún un nivel de concreción significativo, por lo que requieren ser sometidas a procesos sistemáticos de reflexión crítica e investigación independiente.

La Educación Preescolar y Especial han adoptado algunas medidas ya gestadas al final del período precedente, en la dirección de ampliar las modalidades educativas, incorporar a nuevos actores, e integrar los alumnos a distintas modalidades educativas. Sin embargo, estos programas no han recibido la atención estructural, curricular y presupuestaria requerida, por lo que algunos de los logros alcanzados en el período precedente fueron, de esta manera, diluyéndose.

Los mayores esfuerzos realizados para mejorar la calidad de la educación, han dirigido los recursos económicos, técnicos y administrativos de la Reforma, hacia la Educación Primaria, con un nuevo currículum, nuevos materiales de enseñanza y aprendizaje y un nuevo rol del maestro con planes de capacitación ad hoc. En Educación Media no se han operado transformaciones, aún cuando están presentes fuertes incongruencias y baja calidad de su currículum, con relación a las necesidades del país, la formación profesional que ofertan las universidades y los requisitos de una nueva educación que fortalezca al país ante la influencia y exigencias de la globalización.

• **La transformación curricular**

Los grandes esfuerzos concentrados en la Transformación Curricular dirigida al nivel de Educación Primaria, han supuesto un proceso de modernización curricular adaptado a las nuevas corrientes pedagógicas. No obstante esto:

- No ha cubierto a los demás niveles en los que, hasta el momento, sólo se han operado cambios curriculares superficiales.
- Se aprecia un desencuentro entre los perfiles y contenidos curriculares y la situación y necesidades del país.
- Pocos maestros han incorporado en su práctica la nueva concepción y práctica curricular.
- La liberalización de textos no ha contribuido a la articulación coherente entre los perfiles, planes y programas de estudio establecidos, ni a fortalecer la identidad nacional.
- La desarticulación entre los subsistemas educativos provoca discontinuidades e inconsistencias en los aprendizajes.
- El proceso de moralización promovido raya en el fundamentalismo.
- No se ha evidenciado un proceso de amplio debate y concertación social respecto a la orientación y contenido de la educación.
- Los aportes de la concepción de la Educación Popular y la pedagogía innovadora de la Educación No Formal no han sido incorporados en el proceso de Reforma Curricular.

- El enfoque de la Calidad de la educación ha estado dirigido a la transformación de los procesos de gerencia y descentralización administrativa. En general, prevalece una visión restringida de la Calidad atribuible únicamente a factores internos y vinculados al modelo de gerencia administrativa.

La Formación Técnica integrada como subsistema independiente, ha sufrido profundas transformaciones, resultando aún con grandes insuficiencias y escaso apoyo gubernamental y social.

En el período 1990-1996, los índices académicos de aprobación en los dos mayores subsistemas educativos han evolucionado de esta manera:

- Educación Primaria: del 71.8% en 1990 al 80% en 1996
- Educación Secundaria: del 56.7% en 1990 al 69.5% en 1996

Esta mejoría experimentada habrá de analizarse también a la luz de otros indicadores y resultados investigativos que se refieren a un decremento en la calidad de estos resultados.

Las duras medidas de ajuste estructural han impactado severamente en la mayoría de las familias, de los estudiantes y de la calidad de la educación, no encontrándose el sistema escolar en disposición para aplicar medidas intersectoriales, dirigidas a enfrentar las causas de esta situación.

• Los maestros

Los *Lineamientos de la Nueva Educación* (1990) declararon la Profesionalización Docente como imprescindible para lograr transformar la educación. Las Jornadas Pedagógicas realizadas al inicio de la Reforma, se encaminaron a revisar de raíz el currículum de la Formación Inicial docente. Esta transformación puso a tono el perfil y planes de estudio de formación docente con los cambios curriculares operados en el nivel primario, aunque con un enfoque restringido de la formación. El número de Escuelas Normales ha sido reducido a cinco, dotándolas de mejores recursos técnicos y humanos, en la búsqueda de superar la calidad de la formación docente y de la educación.

Los maestros se han mantenido en primera fila ante las tareas estratégicas nacionales. Sin embargo, al nivel interno del sistema, se autoperciben como desprotegidos, con temor a ejercer su derecho a la reflexión-crítica y propositiva, a hacer valer su derecho a organizarse libremente y sin la posibilidad de ser representados en sus intereses e iniciativas. La Ley de Carrera Docente, que en su primer momento representó un esfuerzo para reorganizar la carrera docente, ha mostrado serias limitaciones para motivar y reconocer el desarrollo docente y promover el mejoramiento de la calidad de la educación. Los Convenios Co-

lectivos no han contado con el acuerdo de todas las organizaciones magisteriales, ni las huelgas y peticiones docentes en pro de un mayor reconocimiento salarial e institucional han tenido éxito. La frustración e indefensión parecen ser una tónica generalizada entre los maestros.

La Formación y Capacitación Docente han estado focalizadas hacia el nivel de Educación Primaria, contando con recursos financieros suficientes. Sin embargo, no se ha logrado incorporar la concepción de Formación Permanente, revistiendo las acciones de capacitación un carácter funcional, instrumental y técnico, al no partir de la práctica docente desde una perspectiva reflexiva - crítica y propositiva.

Los índices de empirismo docente son alarmantes. Así, en Educación Primaria han evolucionado desde el 38.2% en 1990 hasta el 18% en 1996; en Educación Media desde un 61.3% en 1990 hasta el 50% en 1996. Destacan por sus índices de empirismo docente más elevados, en correspondencia con los niveles de pobreza, la Costa Atlántica con un 70% y Río San Juan con 66.3%. La matrícula de formación docente ha descendido, a partir de un máximo de 3.176 estudiantes en 1994; la matrícula de los Cursos de Profesionalización, también ha descendido desde 7.115 maestros en 1990 hasta 3.976 en 1995. La profesionalización en el nivel Primario, tiene para los maestros un carácter de obligatoriedad y condición para mantener su relación laboral con la Institución. El total de maestros graduados en las Escuelas Normales en 1990 fue de 1.574 y en 1996 de 1.831, cantidad notablemente insuficiente para las necesidades del país.

En el caso de la formación docente universitaria, no se ha dado la coordinación interinstitucional requerida para apoyar la formación de los maestros que se profesionalizan. La UNAN Managua cuenta con la Facultad de Ciencias de la Educación y con cuatro Centros Regionales en los que también se forman maestros; la UNAN León también forma maestros, al igual que la Universidad Católica -UNICA. La UNAN Managua ofrece más de 14 especialidades docentes diferentes con título intermedio de Profesor de Educación Media (tres primeros años) y título final de Licenciatura (dos años finales). El total de alumnos inscritos en estas carreras, incluyendo los centros regionales era, en 1992, de 3.422 estudiantes, y en 1995 de 3.393 estudiantes, correspondiendo esta cantidad en su mayoría a maestros que se profesionalizaban. Como fruto de la incomunicación existente entre las instituciones responsables de la educación y la formación docen-

te, a pesar de los esfuerzos, capacidad y experiencia acumulada por la Facultad de Educación, los perfiles, planes, programas y enfoque metodológico de esta formación no se corresponden con las necesidades que tiene el país. Por otra parte, la falta de una Reforma Universitaria integral tampoco contribuye a superar los grandes vacíos que se presentan en este ámbito.

En los maestros recaen muchas de las contradicciones que se le presentan al sistema educativo. Se les exige actualización y dominio pedagógico de las nuevas corrientes y prescripciones curriculares, pero no reciben el apoyo didáctico ni el reconocimiento material, social y profesional indispensables para cumplir las nuevas demandas. Prevalece una perspectiva institucional de tipo instrumental sobre el rol del maestro en la Reforma Educativa: como servidor de los intereses del sistema político y fiel cumplidor de las estipulaciones curriculares y normativas de la Reforma. Se le exige mucho a cambio de nada.

El salario promedio de los maestros de Primaria no sobrepasa los 50\$ y el de Secundaria los 60\$, lo que les obliga a realizar varias jornadas de trabajo en distintos centros educativos, provocando desgaste y afectación a la calidad de la enseñanza. Las nuevas exigencias y complejidades de la Reforma Educativa, no se articulan con el reconocimiento y apoyo adecuados al trabajo docente, que contribuyan a mejorar la calidad de su profesión y de la labor educativa que desarrollan. Tampoco se han creado planes previsionales específicos para el sector, tanto respecto al área de la salud como del bienestar social y laboral.

Por su parte, los sindicatos docentes han sido divididos y han perdido su representatividad ante las instancias institucionales. Los maestros no se perciben como sujetos, sino como objetos de la Reforma, al no ser tomados en cuenta en la definición de las políticas educativas. Como producto de la división y multiplicación de sindicatos docentes y de la actitud confrontativa y poco dialogal de la institución educativa, se ha desestimado el potencial de los maestros para aportar una Reforma Educativa integral y contribuir a mejorar la calidad de la educación.

3.2.3. Tendencias:

El interés por la calidad de la educación es tema de gran preocupación en la Reforma Educativa de la Región Latinoamericana, por lo que a nivel nacional, esta tendencia también, tarde o temprano deberá presentarse, por efectos de las presiones que el desarrollo global y nacional ejercen en esta dirección sobre la educación.

• En el Currículum y la Calidad de la Educación

El nuevo rumbo de la educación nacional hacia el futuro, se dirige a resaltar el protagonismo de los alumnos como sujetos de su educación, con métodos de enseñanza-aprendizaje actualizados, orientados hacia la formación integral, la construcción de los conocimientos, la actuación docente facilitadora del aprendizaje, nuevos instrumentos y actividades para el aprendizaje, un sistema evaluativo integral y procesual y el énfasis en la formación en valores consonantes con la nueva estructura económico-social.

Frente al nuevo escenario, no se ha concebido una concepción integral de la calidad de la educación, quedando restringida a aquellos aspectos más funcionales con el nuevo marco económico- social, lo que representa una gran desventaja con respecto a los requisitos de calidad que el futuro inmediato impone a la educación y al desarrollo. Los propósitos del nuevo currículum se ven diluidos por la incongruencia existente entre sus componentes fundamentales y la deficiente preparación, participación y disposición de los maestros.

La calidad de la educación, limitada al mejoramiento de los procesos gerenciales y administrativos de la misma, se presenta con fuerza, a la vez que con profundas inconsistencias con respecto a los requerimientos de la nueva educación.

La consolidación de espacios de innovación, experimentación y generalización de experiencias educativas válidas está llamada, en el futuro, a constituirse en un requisito imprescindible para la reflexión-crítica y la investigación desde una perspectiva autónoma y emancipada, lo que virtualmente podría constituirse en la mejor arma de apoyo para contribuir a la calidad de la educación en el marco de una Reforma Educativa permanente.

La Educación Preescolar, aún a sabiendas del potencial que encierra para el mejoramiento de la calidad educativa y el desarrollo del país, no se presenta aún con carácter de prioridad, por lo que la fuente de analfabetismo y desajustes en el aprendizaje se presume tiendan a seguir su curso actual. Esta realidad no hace viable el mejoramiento de la calidad de la educación y pone en grave riesgo el futuro del desarrollo del país.

La fijación del interés y los recursos de la Reforma en la Educación Primaria, deja entrever una tendencia hacia la primarización, poniendo en clara desventaja a los demás niveles y programas educativos, especialmente la Educación Media y de Adultos. Este carácter asistémico e inequitativo de la Reforma Educativa pone en evidencia, en un futuro inmediato, fuertes discontinuidades

entre las pasarelas de los niveles y programas educativos que imposibilitarán la coherencia, articulación y formulación de políticas generales, impidiendo construir la calidad educativa en términos sistémicos y armónicos.

El carácter limitado de la transformación curricular, dirigida únicamente a la Educación Primaria y la falta de correspondencia que se da entre las componentes curriculares, presentan un claro desencuentro entre el contenido, los métodos de la educación y los requerimientos de un modelo sostenible de sociedad. Este desencuentro, mayor aún en los demás niveles no transformados, presenta hacia el futuro grandes interrogantes y desventajas para construir la calidad y pertinencia de la educación.

• **La Formación Docente**

La Educación en las dos épocas analizadas ha transitado de una política centrada en salir al paso de manera rápida a la formación docente para atender la gran demanda de escolarización (años 80), a otra de reestructuración y reducción de los servicios de formación docente y de centros educativos. El esfuerzo que se dirija a mejorar la calidad y pertinencia de la formación docente, será la piedra angular en la que descansará el futuro de la calidad de la educación.

Hacia el futuro, el nuevo perfil de la formación inicial docente, no parece ir acompañado de la creación y desarrollo de capacidades docentes estratégicas para la reflexión-crítica e investigativa sobre la práctica, que lleve a los futuros maestros a alcanzar mayor autonomía y capacidad para la participación, la toma de decisiones y una enseñanza de habilidades estratégicas. En tal sentido, es difícil prever la concreción de un nuevo rol profesional docente con capacidad permanente para transformar su práctica y aportar al cambio de la educación. El escenario global marca una clara tendencia a la redefinición del rol profesional docente en la perspectiva de la autonomía y emancipación. La conformación de un movimiento de consenso de las organizaciones de maestros y de el movimiento de renovación pedagógica pudieran aportar a un cambio de perspectiva.

En la década de los años 80, la movilidad laboral docente y las condiciones económicas de inestabilidad contribuyeron a la ineficiencia de la formación docente. En esta última década, el mejoramiento progresivo de los índices de empirismo docente en los niveles de Primaria y Secundaria, apunta hacia la eliminación del empirismo y el consecuente mejoramiento de la calidad de la enseñanza. No obstante esto, no se prevé que la tendencia a reducir el empirismo

vaya acompañada de un esfuerzo semejante para mejorar la calidad y la actualización de los planes formativos y del rol docente.

La formación docente de nivel universitario aún no se presenta como una tendencia a generalizarse en el futuro en el sistema, lo que representa un notable rezago con relación a la dinámica de otras reformas educativas del área latinoamericana. Por otra parte, los jóvenes y maestros que acuden a formarse o profesionalizarse a la Universidad, no cuentan con la orientación vocacional adecuada ni los currícula pertinentes y concertados entre las instituciones educativas, ni reciben el apoyo laboral imprescindible para sus estudios. Esta disfuncionalidad se seguirá profundizando en el futuro, al menos que las instituciones involucradas acuerden un plan de formación nacional concertado.

La Formación Permanente de los maestros viene siendo orientada con carácter técnico-instrumental, con el propósito que el maestro sea un conocedor y práctico de las decisiones institucionales. Hacia el futuro, no se vislumbra un cambio de rumbo en esta visión, aún cuando se ha mostrado el bajo impacto de la capacitación impartida para transformar las concepciones y prácticas tradicionales. Esta perspectiva instrumental es coherente con el modelo de políticas educativas, con el enfoque técnico del currículum, con los atributos del modelo económico neoliberal y con el cuadro axiológico que lo sustenta. Del cambio de perspectiva en pro de una formación docente reflexivo-crítica sobre la práctica, dependerá que los cambios educativos en el futuro sean incorporados con iniciativa y mayor calidad en las aulas por los maestros.

Los maestros han pasado de un modelo de fuerte representatividad en todos los escaños, a otro en el que las decisiones son tomadas sin contar con su participación. Los sindicatos, desde la óptica institucional, han perdido representatividad, participación en la toma de decisiones y dinamismo para apoyar el mejoramiento de la calidad de la educación. Esta tendencia resta legitimidad a los cambios educativos y pone en duda el éxito de las medidas futuras en favor de la calidad de la educación. Es, a este respecto, alentador el encuentro, aún incipiente, de varios sindicatos de maestros que buscan reunir fuerzas y voluntades en favor de la educación nacional.

El reconocimiento salarial, social y profesional de los maestros es uno de los puntos fundamentales pendientes en la agenda histórica del país y no se han dado muestras que apunten hacia un proceso de concertación en favor de la profesión docente. La mayor complejidad del conocimiento científico, técnico y pedagógico, las crecientes exigencias locales y globales; las demandas de

mayor complejidad y calidad en el trabajo docente, todo ello contrasta con la retórica institucional y la falta de apoyo, estímulo y reconocimiento que se da a la labor docente. El éxito futuro en mejorar la calidad de la educación será variable dependiente del orden de prioridad que el Gobierno y la sociedad establezcan para la educación nacional y de la calidad de vida profesional que se proporcione a los maestros.

• **Los resultados de la enseñanza:**

Los índices de aprobación en Educación Primaria y Educación Secundaria han evolucionado positivamente en la década del 90, aunque resultan inferiores a los de la primera etapa de los años 80. Estos datos, sin embargo, no permiten analizar su nivel de calidad por la ausencia de un Sistema Nacional de Evaluación con estándares concertados, y la presencia de factores de distorsión en el manejo de la evaluación y de los resultados estadísticos en los centros educativos. Hacia el futuro, el mejoramiento de estos resultados, requieren ser interpretado a partir de la confluencia de factores decisivos que apunten a la significatividad y aplicabilidad de los aprendizajes, sobre la base de un Sistema Nacional de Evaluación que integre armónicamente todas las dimensiones de los procesos evaluativos. Este nuevo escenario será coherente con el nuevo clima de competitividad y control de calidad que las relaciones globales imponen a las instituciones económicas, productivas y educativas del país. Esta lógica, no obstante, se ve amenazada por nuevos reduccionismos que restringen la medición de la calidad de la educación a algunas de sus componentes, despreocupándose por atender la esencia de los procesos educativos.

3.3. Respecto a la eficiencia del sistema:

3.3.1. Situación antes de iniciarse el proceso de Reforma:

El problema central del sistema educativo, en este periodo, seguía siendo la cantidad de graduados en los Primeros Grados, lo que tiende a estabilizarse en los grados siguientes. Solamente el 16% de alumnos matriculados en Primer Grado lograban aprobar el Sexto Grado. Aunque se llegó a resolver respecto a la etapa anterior la demanda educativa, la deserción y fracaso escolar continuaron sin tener cambios apreciables, lo que en términos relativos, representará una mayor cantidad de la población estudiantil que deserta de la escuela.

Las Tasas de Deserción y Retención tuvieron el siguiente comportamiento:

- *Tasa de Deserción de Educación Primaria:* en 1992 fue del 15.7%, en 1983 del 17.6%, y en 1989 ascendió al 19%.
- *Tasa de Deserción de Educación Media:* en 1983, fue de 24.7%; y en 1989 en Educación Secundaria Nocturna llegó hasta 55.2%.
- *Tasa de Retención en Educación Primaria:* en 1979-80 fue de 84.1% y en 1987 del 85%. Para Primer Grado, el 20% de los niños matriculados en este grado no llegaron a finalizar el curso, en contraste con el 8.3% para el Sexto Grado. Para el año 1989 la tasa de retención era del 80.99%.
- *Tasa de Retención* de todo el sistema, en todo el período, osciló entre el 75% y el 85%.
- *La Tasa de Repetición en los primeros grados fue elevada:* los 2/3 de los alumnos repetidores de toda la Educación Primaria se encontraban en Primer Grado (62.511 alumnos de Primer Grado con relación a 1.992 alumnos de Sexto Grado).

3.3.2. Situación ahora del proceso de la Educación:

El objetivo central de la Reforma Educativa ha estado dirigido a hacer frente al problema endémico de la escasa retención y promoción de los Primeros Grados, considerando que la tasa de desgranamiento era sumamente elevada, ya que al finalizar el Primer Grado, el 39.7% de los alumnos desertaban y el 23.39% repetían grado. No obstante los esfuerzos realizados en este sentido, la deserción y el fracaso escolar continúan sin mostrar avances significativos en estos grados, aún cuando las principales medidas de la Reforma Educativa se han centrado en combatir este fenómeno.

Las Tasas de Deserción para el período 1990-1994-1996 han evolucionado con el siguiente comportamiento:

- Educación Primaria: del 19.6% al 10% (1996)
- Educación Especial: del 6% al 7.8% (1994)
- Educación Preescolar: del 10% al 19.3% (1994)
- Educación Secundaria: del 13.2% al 10%

En máximo índice de deserción continúa dándose en los Primeros Grados, evolucionando desde un 23.47% hasta el 21.2% (1995), comparable con el índice de Primer Año de Secundaria, con un 21.44%. Las causas de esta deserción se refieren a problemas externos al sistema (índices de pobreza, trabajo temprano) y a problemas internos del sistema vinculados a la pertinencia de los contenidos y métodos de enseñanza-aprendizaje-evaluación.

Los índices de retención tienen un comportamiento ligeramente positivo para los Primeros Grados, con una pequeña disminución para los segundos, terceros y cuartos grados. Para Primer Grado, el índice evoluciona de 47.62% en 1990 hasta 55.41% en 1995, manteniéndose siempre más bajo que en los demás grados. Ya el Segundo Grado se presenta un índice que oscila entre el 78.56% y el 76.49% respectivamente. Para el período 1990-1994 los índices globales de retención evolucionaron de esta forma:

- Educación Primaria, de 80.4% hasta 86.2%.
- Educación Especial, desde un 94% hasta el 92.2%.
- Educación Preescolar, disminuyó su retención desde el 90% hasta el 80.7%.
- Educación Secundaria incrementó su retención desde 83.4% hasta 84.9%

Como puede verse, la repetición en Educación Primaria continúa representando un mal endémico, dado que los repitentes ocupan el lugar de otros alumnos que debieran ingresar a estos grados y que estos alumnos se convierten en probables desertores. En el período 1990-1995 este índice de repitentes evolucionó así:

- Primer Grado: 29.51% hasta 23.39%. Si se toma en cuenta que la atención a este Primer Grado constituye el objetivo primordial de la Reforma Educativa y el foco de atención de las principales medidas curriculares y de apoyo económico de la misma, estos resultados no son significativos.
- Primer Año de Educación Media: del 12.07% al 10.88%.

La entrada en vigencia, desde Noviembre 1997, de la Promoción Automática para el nivel de Educación Primaria, posiblemente no resolverá la calidad de la Promoción, de no contar con un sistema didáctico tutorial para los niños y niñas con dificultades de aprendizaje, especialmente adaptado a las necesidades de cada centro. Por su parte, los Programas del Vaso de Leche y la Galleta Nutritiva, parecen haber influido positivamente en la retención y promoción en el nivel Primario, mejorando la disposición de los alumnos hacia el aprendizaje.

3.3.3. Tendencias:

La tendencia histórica de la baja promoción y alta deserción de los niños que llegan a Primer Grado se mantiene sin cambios significativos, aún cuando uno de los objetivos centrales de la Reforma Educativa sea precisamente hacer frente a este problema. Esta realidad pone de manifiesto, por una parte, la ineficiencia del sistema educativo, y por otra, que se trata de un asunto más complejo de lo

supuesto, que requiere ser repensado desde una perspectiva integral e intersectorial. Mirando el futuro, todo hace indicar que este problema histórico, profundamente correlacionado con el incremento de la pobreza de amplios sectores del país, podrá profundizarse en el marco de la actual lógica del modelo neoliberal de desarrollo económico del país. En contraste con esta desafortunada posibilidad, un nuevo escenario de actores sociales e instituciones nacionales e internacionales parece estar dispuesto a adquirir carta de ciudadanía con capacidad para establecer un pacto de responsabilidades compartidas que ubique la educación como eje fundamental del desarrollo. Sólo desde esta plataforma integral, articulada, intersectorial, con carácter nacional, podrá tener éxito la lucha contra este problema profundamente vinculado con la pobreza.

La tasa de deserción de Educación Primaria, que en la década de los años 80 se incrementó hasta un 19%, en el periodo actual ha disminuido hasta el 10%. Para el Primer Grado esta tasa ha mejorado pero poco significativamente tomando en cuenta los recursos invertidos en el sector. La tasa de deserción de Educación Secundaria ha mejorado sensiblemente con relación a la década anterior. Aunque esta comparación corresponde a épocas muy distintas, una de guerra y otra de paz, es clara la tendencia a disminuir la deserción de la escuela, dependiendo esto en gran medida de las condiciones políticas y económicas externas, así como de la disposición del sistema para hacer más pertinente la educación. La disminución de la deserción tendrá también mayor relevancia, tanto en cuanto el sistema proporcione nuevas y mejores oportunidades para promover aprendizajes de utilidad.

Hacia el futuro, y en el marco de la globalización, se abre un panorama de recursos educativos y didácticos de nuevo tipo, que la escuela deberá incorporar para conectar con la motivación de los niños y jóvenes. Frente a un clima de paz y mayores influencias del entorno nacional y global, un modelo curricular flexible y atractivo, capaz de combinar modelos educativos formales, no formales e informales, se impone. Tal perspectiva de futuro requerirá, más temprano que tarde, del concurso de la institución rectora de la Educación, del Estado, el Gobierno y la Sociedad Civil, para cultivar un punto de encuentro que ayude a desafiar las nuevas demandas que el siglo XXI plantea a los jóvenes y a la educación.

La retención estudiantil en Primaria, en ambos periodos, ha sido prácticamente la misma en su evolución, destacándose en ambos casos la cronicidad del bajo índice en los Primeros Grados con relación a los demás grados. Educa-

ción Media ha mejorado ligeramente su nivel de retención. La disminución sufrida en la retención en los últimos años de la Educación Preescolar indica que, hacia el futuro, los miles de niños que no llegan o no concluyen el Primer Grado, conformarán la principal fuente de ineficiencia del sistema educativo, como futuros analfabetas, ciudadanos desempleados y con condiciones de baja calidad de vida.

Las altas tasas de repetición de grado/año a nivel histórico, parecen ser otra tendencia determinante en el futuro de la educación, debido a condicionamientos externos (pobreza, trabajo temprano, bajo nivel cultural y de apoyo de padres) y a las características poco pertinentes de los currícula. Esta tendencia afecta, a su vez, las tasas de escolarización, en la medida que impide que otros niños ingresen al sistema. Algunas medidas nutricionales aplicadas han contribuido a mejorar el rendimiento de los alumnos; sin embargo, hacia el futuro, sus efectos han alcanzado ya el nivel de saturación, requiriéndose otras medidas integrales, no paliativas, estructurales e intersectoriales para enfrentar con éxito este problema endémico.

4. Resultados y tendencias respecto a los sectores y áreas de la educación pública no superior, excluidos del proceso de reforma.

La Reforma Educativa integral tiene atributos que la distinguen de otros tipos de cambios o innovaciones en el ámbito educativo. El más importante de ellos es precisamente su integralidad. Ella supone incorporar en el seno de la Reforma, todas y cada una de las partes que la definen y determinan, dentro del equilibrio dinámico y sinérgico que ha de existir entre ellas y de la contribución que cada una aporta a la totalidad. En este orden, es de singular importancia pasar revista a aquellas componentes ausentes de la agenda de la Reforma, tanto por no estar contempladas de ninguna forma, como por figurar en ella en términos restringidos.

En la matriz que sigue a continuación se presentan cada uno de estos aspectos, acompañados de las razones por las que están ausentes y la tendencia de comportamiento. (Ver siguiente página)

Sector/Área	Estado Actual	¿Por qué no está presente este sector o Área?	Tendencia que presenta
1. Con relación al enfoque y conceptualización de la Educación y su Reforma:	<p>1.1. La Reforma Educativa, actualmente en desarrollo, no dispone de <i>un marco conceptual específico</i> que contemple y oriente cada una de las componentes imprescindibles a una reforma de la educación integral.</p> <p>1.2. El proceso de Reforma no presenta un <i>enfoque o línea directriz</i> coherente con la integralidad que requiere la Reforma Educativa.</p>	<p>1.1. La obsesión institucional por romper con la experiencia educativa revolucionaria, obstaculizó una visión de corte nacional, prospectiva, flexible e integral.</p> <p>1.2. No se aprovechó el recurso humano altamente capacitado en el ámbito educativo para construir el nuevo enfoque con sus componentes técnicas imprescindibles. Adicionalmente, los dirigentes de la educación, en general, no eran amplios</p>	<p>• Por no existir conciencia institucional de las limitaciones existentes en el enfoque y direccionalidad de la Reforma Educativa, nada hace pensar que el derrotero futuro pueda cambiar. No obstante, en la medida que se abran nuevos escenarios en los que la Sociedad Civil se organiza para aportar a la educación, puede establecerse que tales esfuerzos sistémicos, de amplio espectro, coherentes, convincentes y bien documentados, se constituirán en un referente imprescindible para que la Re-</p>

forma Educativa pueda adquirir una perspectiva de largo plazo.

conocedores de la educación del país y la asesoría internacional predominante ha contribuido a reproducir, casi miméticamente, lineamientos de otros contextos y políticas.

1.3. La Reforma Educativa considera la *Educación Básica* en términos restringidos, reduciendo ésta a su versión escolar. La visión de la Educación que se promueve queda limitada así al ámbito escolar, obviando múltiples facetas que aporta la educación no escolarizada.

1.4. Los principios y atributos de la Reforma Educativa no fueron, desde un

1.3. Los prejuicios y la ruptura con relación al enfoque de la Educación Popular, unido al desconocimiento de los dirigentes sobre la educación, hizo que la visión de la Reforma quedara limitada a un ámbito convencional escolar.

1.4. El temor existente en la Administración de la Educación a encontrar en

Sector/Area	Estado Actual	¿Por qué no está presente este sector o Area?	Tendencia que presenta
	<p data-bbox="451 228 740 534">inicio, sometidos <i>a consulta nacional amplia</i>, obedeciendo en muchos casos a objetivos y políticas de proyectos de financiamiento externo, sin coherencia con los requerimientos nacionales.</p> <p data-bbox="418 710 740 980">1.5. La desintegración de los subsistemas educativos ha contribuido a una conceptualización restringida de la Reforma, sin posibilidades para articular los niveles, programas, mo-</p>	<p data-bbox="805 228 1097 658">el terreno del debate otras perspectivas sobre la educación no coincidentes con la establecida, redujo la oportunidad de enriquecer la actual perspectiva de la Reforma Educativa. Paradójicamente, en un modelo social democrático, las consultas a las mayorías no se hicieron realidad.</p> <p data-bbox="773 710 1097 980">1.5. La atomización del sistema educativo ha puesto en conflicto a los distintos subsistemas, evidenciando notables insuficiencias de cada uno de ellos respecto a los pedidos de la nación.</p>	

dalidades y pasarelas educativas.

1.6. La conceptualización y direccionalidad de la Reforma obedecen más al movimiento global impuesto por organismos financieros internacionales, que a una perspectiva endógena. En contraste, la Reforma no dispone de una visión prospectiva de la Educación para el siglo XXI.

1.6. Esta dependencia promueve un modelo educativo servidor de los intereses globales, sin posibilidad para sistematizar la capacidad nacional con carácter propositivo y dinámico para articular una propuesta educativa del país.

Sector/Area	Estado Actual	¿Por qué no está presente este sector o Area?	Tendencia que presenta
2. La fuerza del respaldo legislativo	<p>2.1.El proceso de Reforma Educativa no ha contado, hasta hoy, con un referente legislativo y normativo específico actualizado, lo que propicia rupturas con experiencias educativas según los cambios políticos que se producen.</p> <p>2.2.Decisiones trascendentales de Reforma que atañen a todo el país(p.e. Autonomía Escolar) no cuentan con leyes o normativas ampliamente concertadas y aprobadas por el máximo órgano legislativo del país.</p>	<p>2.1. La ausencia en el país de una cultura legislativa en el marco de un Estado de Derecho, unido a las facilidades que esto ofrece para la discrecionalidad de la administración de la educación, han sido factores fundamentales para la persistencia de este vacío.</p> <p>2.2. La institución educativa ha actuado con temor de compartir con la sociedad, desde su inicio, el contenido de la Reforma. Esta ha reaccionado, a posteriori, frente a algunas de sus principales medidas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • La apertura de un debate nacional por parte de UCA - PREAL, desde la Sociedad Civil, a partir de 1995, ha alentado iniciativas en el Ministerio de Educación y en la Organización Magisterial CGTEN-ANDEN, de dos propuestas de Ley General de Educación. El proceso de discusión abierto en las organizaciones sociales sobre ambas propuestas desde el Foro de Educación y Desarrollo Humano, del Movimiento Pedagógico Nacional, con el apoyo del PREAL-UCA, presagia aportes sustantivos que deberán ser tomados en cuenta por

3. Experiencias históricas exitosas

3.1. La memoria histórica de la educación con sus experiencias exitosas, no fue asimilada como antecedente de las nuevas transformaciones. Así ocurrió, por ejemplo, con la Alfabetización, la Educación

3.1. Los antagonismos político-ideológicos, la intolerancia y exclusión, hicieron perder de vista el horizonte del desarrollo y fortalecimiento de la educación. Los ámbitos de mayor éxito educativo de la

la Asamblea Legislativa. En la medida que la Sociedad Civil participe en el futuro con mayor iniciativa y eficiencia en el debate sobre la Reforma Educativa, mayores posibilidades se darán de adoptar como país una perspectiva integral de la educación y proporcionar legitimidad y legalidad al marco general de la educación que requiere el país.

- La tendencia histórica de las administraciones públicas de la educación, ha sido la deslegitimación de la experiencia precedente, con lo cual la educación no ha logrado acumular y sistematizar su memoria histórica. Queda de

Sector/Area	Estado Actual	¿Por qué no está presente este sector o Area?	Tendencia que presenta
	<p>de Adultos, Experiencias de Educación Rural, la Nuclearización, la Regionalización y otras experiencias de participación popular.</p> <p>3.2. La experiencia acumulada por maestros, técnicos, autores, investigadores y especialistas de la etapa de los años 80, no fue capitalizada como puente para construir la Reforma Educativa en el nuevo contexto.</p>	<p>etapa revolucionaria fueron vistos como atentatorios contra el nuevo orden político, social y educativo instaurado.</p> <p>3.2. La pérdida de esta capacidad afectará el futuro de la Reforma, debido a la falta de concertación con los actores educativos y la Sociedad Civil, en el marco de un nuevo sistema democrático.</p>	<p>esta forma la educación a merced de los vaivenes políticos. El proceso actual de consulta y formulación de propuestas, por parte de algunos sectores de la Sociedad Civil organizada, sobre las propuestas de Ley de Educación presentadas a la Asamblea Nacional, puede contribuir a la aprobación de una Ley General de Educación que aporte a la estabilidad de los logros educativos, frente a los cambios que le tocan vivir al país. Hacia el futuro, urge que las instituciones educativas y la socie-</p>

4. El sistema educativo y sus sectores

4.1. El sistema educativo integrado por los cuatro grandes subsistemas (Básico, Medio, Técnico y Superior) fue desintegrado entre 1990 y 1991. Esta desintegración afectará el enfoque y contenido de la Reforma, al dirigirse de manera focalizada al nivel de Educación Primaria.

4.2. A lo interno de los Subsistemas atendidos por el Ministerio de Educación, la

4.1. La decisión política de desintegrar el sistema educativo se dió ante al temor, de que cada subsistema pudiera perder autonomía y discrecionalidad frente a los intereses del resto de subsistemas. La preeminencia de connotaciones políticas en tal decisión, afectará notablemente la coherencia e integralidad de la Reforma Educativa.

4.2. La influencia de las políticas de los organismos de

dad civil redescubran el caudal educativo acumulado, que aporte a la reforma integral, capaz de incorporar lo mejor de la memoria histórica educativa nacional.

- Tras varios años de atomización del aparato educativo no formal público, se ha incrementado la conciencia pública e institucional con respecto a la fragmentación de la educación y de sus consecuencias para la calidad de la educación. Sin embargo, no se perciben signos en la línea de provocar un diálogo entre los subsistemas, para identificar puntos de consenso y coordinación fundamentales; por el contrario, las controversias y antago-

Sector/Area	Estado Actual	¿Por qué no está presente este sector o Area?	Tendencia que presenta
	<p>Reforma Educativa no ha afectado en los niveles requeridos, a Educación Media, Educación Preescolar, Educación de Adultos y Educación Especial. La Transformación Curricular ha abarcado especialmente a Educación Primaria y Formación Docente.</p> <p>4.3. La Reforma Educativa del INATEC, del Minis-</p>	<p>colaboración internacional, la falta de coherencia y direccionalidad de la Reforma y la pérdida de visión sistémica, inclinaron la balanza hacia uno de los niveles educativos, reforzando así una política de fraccionamiento y atomización, que afectará con fuerza a los niveles y programas menos favorecidos, restando de esta forma fuerza y lógica a las medidas de Reforma emprendidas.</p> <p>4.3. La colaboración y políticas educativas de algunos organismos internacionales</p>	<p>nismos públicos manifestados hacia la Educación Superior Pública, han pronunciado las distancias. Estas discontinuidades, también han incrementado las tensiones en la articulación de la calidad de la educación de cada subsistema, en los puentes entre éstos y en la falta de pertinencia del sistema educativo como un todo. Es una nueva conciencia nacional, aún naciente, y los pedidos del contexto global y nacional, los que podrán, en un futuro inmediato, apremiar la articula-</p>

terio de Educación y la Reforma Universitaria no tienen, hasta hoy, puntos de encuentro ni coordinación, respondiendo a enfoques, intereses y grados de desarrollo diferentes.

4.4. No se ha establecido un Consejo Nacional de Educación representativo y funcional, capaz de servir de "vasos comunicantes" de políticas educativas amplias de Reforma, con amplio respaldo nacional. Tampoco, como consecuencia, se ha elaborado un Plan Educativo Nacional.

les colaboradores con el Ministerio de Educación, fue interpretada por éste, desde una perspectiva confrontativa con el Sub-sistema de Educación Superior y la Educación Técnica.

4.4. Los intentos realizados para organizar el Consejo Nacional de Educación fallaron frente al estilo vertical impuesto por el Ministerio de Educación. Pareciera que prevalece la idea de que, esta instancia, más que apuntar a la concertación de grandes políticas educativas, deba ser el mecanismo para hacer valer únicamente las políticas

ción de un sistema educativo real que contribuya a eliminar las discontinuidades e incoherencias educativas.

Sector/Área	Estado Actual	¿Por qué no está presente este sector o Área?	Tendencia que presenta
5. El Contenido de la Educación	5.1. La transformación curricular y las políticas y medidas institucionales consecuentes, no se han aplicado integralmente a la Educación Preescolar, siendo este sector determinante para superar el analfabetismo y la calidad de vida psicobiológica, académica y social futura del niño.	<p>del Ministerio de Educación en todos los subsistemas.</p> <p>5.1. La focalización hacia Educación Primaria de los esfuerzos de Reforma, ha hecho perder la perspectiva de la atención que merece la Educación Preescolar, para asegurar un futuro de mejor calidad para la educación y el país. Los esfuerzos y el apoyo internacional recibido para este sector, no han contribuido suficientemente a reconceptualizar su currículum desde una perspectiva actualizada en corresponden-</p>	<ul style="list-style-type: none"> • No se vislumbra itinerarios que muestren la voluntad de aplicar la Reforma por igual a cada uno de los subsistemas, niveles y programas, lo que pone en claro la falta de integralidad y coherencia sistémica de la Reforma Educativa. Esta realidad se hace más palpable en la Transformación Curricular que debería concretar la voluntad de la Reforma en nuevos currículos para todos los subsistemas, niveles y programas.

5.2. La transformación curricular y las políticas y medidas institucionales no han afectado al nivel requerido la Educación de Adultos y los planes de Alfabetización correspondientes, considerando que se trata de un sector fundamental para superar los actuales niveles de producción y productividad del país.

5.3. La transformación curricular y las políticas y medidas de reforma correspondientes no han abarcado en la medida requerida, a la Educación Especial.

cia con el siguiente nivel de Primaria.

5.2. La Educación de Adultos y los Planes de Alfabetización siempre fueron vistos por la administración educativa, como la más genuina herencia de la época de la Revolución. En consecuencia, la retórica anunciada en el sentido de continuar apoyando estos programas, nunca se correspondió con los hechos.

5.3. La Educación Especial se inició en forma relevante por el Gobierno Revolucionario. En este sentido, en el nuevo marco de la Reforma Educativa, éste ha sido un sector educativo ol-

• Los vacíos pendientes en Educación Preescolar con su papel estratégico para el futuro del país; en Educación Secundaria, con el rol determinante que ésta debe tener en el desarrollo económico; en la Educación de Adultos y la Alfabetización, que aunque cuentan con financiamientos cuantiosos, no disponen de propuestas estratégicas de transformación; todas ellas son algunas muestras de que, hacia el futuro, se presenta un panorama nada armónico y esperanzador para la Reforma Educativa.

• El beneficio económico que implica para las transnacionales del libro de texto y los materiales didácticos las deman-

Sector/Área	Estado Actual	¿Por qué no está presente este sector o Área?	Tendencia que presenta
	<p>5.4. Las políticas y medidas de Reforma curricular no están referidas a la Educación Media, aún sabiendo que el país, en el marco de su modernización, requiere reorientar en términos de mayor calidad, pertinencia y utilidad este nivel de estudios.</p> <p>5.5. Bajo el referente de la Reforma Educativa no se ha logrado configurar una po-</p>	<p>vidado, aún cuando se hayan realizado en él algunas innovaciones.</p> <p>5.4. El predominio de la política del Banco Mundial dirigida a atender a la Educación Primaria en sus primeros grados, hizo perder de vista la importancia estratégica que tiene para el futuro del país la transformación de la Educación Media en la perspectiva del desarrollo y modernización del país.</p> <p>5.5. La confluencia de intereses particulares, institucionales y transnacionales so-</p>	<p>das de la Reforma, permite prever que tenga poco éxito la definición de una política que apoye y priorice las obras didácticas de autores nacionales. Frente a esto, se justifican cada vez más las iniciativas en esta dirección de corporaciones nacionales especializadas en publicación de libros de texto apoyadas por la sociedad civil y la legislación correspondiente.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Profundas grietas se extienden sobre el actual modelo de Reforma, puestas de relieve por una parte, por las contradicciones propias del sis-

lítica de apoyo a los autores de textos nacionales, ni un centro nacional de producción de materiales de apoyo docente.

5.6.El enfoque y métodos de la enseñanza, centran su

bre los libros de texto y materiales didácticos, unido a la fuerte desconfianza política y exclusión que la institución rectora de la educación ha mostrado hacia los autores de textos y especialistas nacionales, ha derivado en una política de liberalización de textos que está teniendo consecuencias no deseadas en la Reforma Educativa. Unido a ello, la política de “filtración” de valores del Ministerio, dificulta y frustra muchas iniciativas nacionales para la elaboración de textos y materiales didácticos.

5.6. La formación que proporciona la educación no

tema educativo, y por otra, como producto de la dinámica crítico-propositiva de los actores educativos y sociales organizados. Repensar y reconstruir el modelo de Reforma puede ser la manera sana de restablecer la consistencia de esta construcción social que es la Educación. Mientras la globalización ha invadido nuestro entorno cultural y económico, la educación que se ofrece no parece estar dispuesta a preparar a los actores desde una perspectiva dinámica, de resistencia y de unidad en la diversidad.

Sector/Área	Estado Actual	¿Por qué no está presente este sector o Área?	Tendencia que presenta
<p>6. El modelo de gestión de la Educación</p>	<p>interés en el alumno, sin embargo, no cuentan con una visión prospectiva en el marco de la globalización y de los retos que exige el Siglo XXI. Los grandes pilares en los que debe basarse el aprendizaje para los ciudadanos del nuevo siglo, indicados por el Informe DELORS de la UNESCO, no han sido considerados.</p> <p>6.1. El actual modelo de gestión ha eliminado los procesos de planificación que caracterizaron la etapa precedente y no ha consi-</p>	<p>cuenta con los referentes globales y nacionales que contribuyan a fortalecer la identidad y cultura de cada nicaragüense y del país, frente a un proceso de integración y globalización. Esta realidad se correlaciona con la perspectiva funcional del modelo económico respecto al mundo global.</p> <p>6.1. El Ministerio de Educación y sus asesores vincularon la planificación educativa con contextos políticos socialistas, razón por</p>	<p>• La notoria ausencia de un referente institucional de Planificación, y de un Sistema de Evaluación e Investigación del proceso y resultados</p>

derado la importancia sustantiva que puede desempeñar para la Reforma un Sistema de Planificación integral, tanto para prever en forma estratégica los avances de la Reforma, como para introducir procesos de autorregulación en su desarrollo.

6.2. No se ha concretado la concepción y práctica de una Evaluación Integral del proceso de Reforma en cada una de sus componentes, que contribuya a monitorear y autorregular la calidad del proceso y los

la cual, ésta fue prácticamente eliminada del actuar de la Reforma Educativa. Esto explica la preeminencia de decisiones compulsivas y poco justificadas. Además, no ha sido política institucional detectar y superar las deficiencias en el sistema, y cuando éstas han sido determinadas por algunos estudios, no han sido debidamente atendidas.

6.2. La carencia de un Sistema de Evaluación integral está estrechamente vinculado a la falta de un Sistema de Planificación. La evaluación existente únicamente está dirigida a los aprendizajes del aula. Y,

de la Reforma Educativa, pondrá, en un futuro cercano, en grave crisis el desarrollo de la misma. No obstante, algunos intentos de búsqueda de la institución rectora en este sentido, podrían, si son sistematizados y enriquecidos a tiempo, contribuir a solventar este grave vacío.

Sector/Área	Estado Actual	¿Por qué no está presente este sector o Área?	Tendencia que presenta
	<p>resultados, tanto en los niveles de gerencia institucional, como de los resultados de la formación docente y de los aprendizajes logrados como resultados del currículum en cada uno de los niveles y programas respectivos.</p> <p>6.3. La Reforma Educativa no cuenta con un Sistema de Investigación que proporcione análisis científicos sobre el proceso y resultados de la Reforma y aporte al proceso autorregulador de la misma.</p>	<p>aunque los planes institucionales anuncian la política de instaurar un sistema nacional de evaluación, no se ha producido la voluntad política y la capacidad técnica para llevarla a cabo.</p> <p>6.3. Como consecuencia de la actitud impositiva y no concertada de la institución educativa, su actitud ha evadido, por regla general, enfrentar el reto de la investigación y sus resultados, lo que desprotege a la Reforma Educativa de la posibilidad de revisar</p>	

7. Formación y Reconocimiento del Profesorado

7.1. En el contexto de la Reforma no se ha elaborado un Plan Nacional de Formación Permanente que integre y racionalice los recursos técnicos y humanos especializados, asuma los intereses de los profesores y les facilite la perspectiva de reflexión crítica

sus políticas, medidas y concreciones desde una posición científica, para implementar las medidas autoregulatorias correspondientes. Cualquier resultado investigativo negativo suele ser desconocido por la institución.

7.1. Aún contando con el financiamiento necesario, el Ministerio de Educación no logra concertar un Sistema de Formación Permanente que involucre a todas las instituciones vinculadas y optimice los recursos especializados. Probablemente, la Reforma no ha logrado

• Hasta ahora nada hace pensar que se esté modificando la concepción actual sobre los maestros, por lo cual, no es previsible una tendencia inmediata a recomponer su situación integralmente y a proporcionarles el estatus profesional y los espacios de participación correspondien-

Sector/Área	Estado Actual	¿Por qué no está presente este sector o Área?	Tendencia que presenta
	<p>ca para transformar la práctica educativa.</p> <p>7.2.No se ha concertado un Plan Nacional de Apoyo a la Profesión Docente que asuma la integralidad de componentes que aportan a la reconstrucción de la profesión magisterial.</p>	<p>dimensionar la importancia estratégica que tiene para su éxito formular y aplicar este Plan desde un enfoque actualizado que supere la visión tradicional de la actual capacitación que se les proporciona.</p> <p>7.2.La retórica gubernamental respecto al reconocimiento integral de la profesión docente no se ha logrado concretar, debido a que, la escala de prioridades en el modelo de desarrollo emprendido, no ha ubicado la educación como eje dinamizador del desarrollo. Por otra parte, la</p>	<p>tes. Esta realidad, hará cada vez más compleja, cara e ineficiente la formación docente, y por ende, diferirá e imposibilitará aún más el grado de eficiencia y calidad de la Reforma Educativa, ante el escaso grado de penetración y asunción práctica por parte de los maestros, de los cambios curriculares en sus aulas de clase.</p>

7.3. La Reforma Educativa no ha generado espacios y mecanismos de participación y concertación de los maestros desde sus organizaciones sindicales, movimientos de renovación pedagógica y áreas de especialización, que permitan poner en juego el potencial crítico-propositivo del sector y que facilite un clima de asunción consciente por parte de estos

descalificación de la actividad sindical por parte de la institución, ha desmovilizado y desmoralizado al magisterio con respecto a sus reivindicaciones y de los intereses de la educación.

7.3. El Ministerio de Educación no ha creado el clima propicio a la participación crítico-propositiva de los profesores y de sus organizaciones, por creer que la Reforma tiene legitimidad por sí misma en atención al nuevo marco democrático nacional en que se impulsa. Se teme, de alguna manera, que este tipo de participación subvierta el derrotero actual y futuro de

Sector/Área	Estado Actual	¿Por qué no está presente este sector o Área?	Tendencia que presenta
8. Participación de la Sociedad Civil	<p>actores, en calidad de sujetos de la Reforma.</p> <p>8.1. En el contexto de la Reforma Educativa no se ha sistematizado la consulta a amplios sectores de la Sociedad Civil sobre aspectos decisivos de política educativa. Las consultas realizadas (Congresos, Fo-</p>	<p>la Reforma. Adicionalmente, persiste fijamente la idea, de que el buen maestro es el que aprende a cumplir fielmente las prescripciones de la Reforma, en total coherencia con un modelo educativo de corte tecnológico-eficientista.</p> <p>8.1. El nuevo escenario, por querer contravenir radicalmente al de la etapa precedente, niega sistemáticamente la participación social amplia y diversa. De alguna forma, la institución no está dispuesta a ne-</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Frente a la carta de ciudadanía que la Sociedad Civil va adquiriendo, si la disposición institucional para incorporar sus aportes y propuestas educativas no se patentiza, se pondrá más en duda la legitimidad de la Reforma y el gra-

ros) han estado referidas a sectores reducidos identificados políticamente con los objetivos de la Reforma.

8.2. La Reforma Educativa ha desaprovechado el gran caudal pedagógico acumulado por las ONG's vinculadas la Educación No Formal, impidiendo los contactos y retroalimentación entre las modalidades formal y no formal.

gociar los objetivos y políticas preestablecidos. El modelo democrático de la educación, de esta forma, se ve profundamente afectado, al igual que las posibilidades de una Reforma integral representativa del sentir de la sociedad.

8.2. El Ministerio de Educación considera a las ONG's dedicadas a la Educación No Formal residuos de la Revolución que promueven la Educación Popular; por consiguiente, son rechazadas por razones ideológico-políticas, sin atender a sus propuestas pedagógicas innovadoras.

do de respaldo social que la misma pueda tener. Ante el clima mundial que respalda una educación como tarea societal, es de esperarse una mayor propensión institucional para reconocer, asumir y recrear a tiempo, el caudal pedagógico que reside en la Sociedad Civil organizada, como parte constitutiva de la Reforma Educativa. Por otra parte, las ONG's son consideradas como especializadas para atender a los sectores empobrecidos, descargando de esta forma la responsabilidad institucional para resolver los problemas educativos derivados de la situación de pobreza.

Sector/Area	Estado Actual	¿Por qué no está presente este sector o Area?	Tendencia que presenta
	<p>8.3.El proceso de Reforma no ha sistematizado mecanismos y centros de información y documentación sobre su marcha para conocimiento de la Sociedad Civil, de investigadores, analistas y especialistas independientes. Las ONG's son relegadas a desempeñar funciones de asistencia, sin darles cabida ni reconocimiento en la educación nacional. Tal parece, que fueran llamadas a atender a los excluidos del apartato escolar.</p>	<p>8.3.En contraste con la política de modernizar la gestión de la educación, la Reforma Educativa no cuenta con ningún instrumento de información de amplio espectro dirigido a toda la sociedad. La información estadística y cualitativa sobre la Reforma es considerada como patrimonio acotado. La concepción restringida predominante sobre la educación se evidencia, dando a entender que la Reforma es una tarea de especialistas y que la Sociedad Civil, en cualquier caso, es objeto de la misma.</p>	

9. La liberalización de la Educación Privada

9.1. La Reforma Educativa, aunque se ha propuesto favorecer la privatización de la educación, no ha establecido para la Educación Privada ninguna política, medida y regulación, lo que introduce nuevos factores de desequilibrio y elitismo en la oferta educativa nacional. Esto contribuye a la creación de centros privados que funcionan como verdaderos enclaves, al margen de la cultura y requerimientos nacionales, de centros educativos que no llenan los mínimos requisitos de calidad.

9.1. Como fruto del nuevo clima de libertad de mercado y desarrollo de la iniciativa privada, la institución educativa ha promovido los centros educativos privados, que a su vez, no se han visto afectados por ninguna de las medidas de Reforma.

- El crecimiento del Sector Privado en Educación Formal Pública ha sido desproporcionado y está exento de regulaciones y demandas de transformación acordes con la identidad y requerimientos del país. Esta tendencia a ampliar más la brecha en la calidad y equidad entre las instituciones privadas y las públicas, se vuelve cada día más peligrosa y evidente.

Sector/Area	Estado Actual	¿Por qué no está presente este sector o Area?	Tendencia que presenta
10. Relación interinstitucional y contextual local y global	<p>10.1. La Reforma Educativa no ha considerado políticas y medidas de acción intersectoriales para afrontar los problemas más agudos de la cobertura, deserción, retención, aprobación (eficiencia) del sistema educativo.</p> <p>10.2. Las políticas y medidas de Reforma, particularmente en el currículum, no conectan desde una perspectiva integral con la realidad de pobreza y los grandes problemas nacionales.</p>	<p>10.1. La Reforma Educativa no ha considerado políticas y medidas de acción intersectoriales para afrontar los problemas más agudos de la cobertura, deserción, retención, aprobación (eficiencia) del sistema educativo.</p> <p>10.2. Las políticas y medidas de Reforma, particularmente en el currículum, no conectan desde una perspectiva integral con la realidad de pobreza y los grandes problemas nacionales.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • El crecimiento del país y las demandas globales presentan a la educación nuevas necesidades que la educación no podrá satisfacer desde su "trono de marfil". La conexión con los fundamentos culturales, antropológicos y multiétnicos del país, con sus graves traumas económicos y la urgencia de reunir y potenciar la capacidad humana y técnica nacional en el terreno educativo, son algunas de las rutas que quedan abiertas y no han sido exploradas, por las que la Reforma habrá de transitar para cons-

10.3. La fuerte dotación de recursos financieros y técnicos de la ayuda externa no encuentran en el contexto de la Reforma Educativa, una contraparte nacional dinámica, creativa y crítica organizada, capaz de diseñar y aplicar políticas y medidas de Reforma desde una perspectiva de corte nacional. Por tal razón prevalece en el sector la perspectiva atomizada de proyectos de financiamiento coyunturales concretos más que una visión y perspectiva integral de la educación.

10.3. La fuerte dotación de recursos financieros y técnicos de la ayuda externa no encuentran en el contexto de la Reforma Educativa, una contraparte nacional dinámica, creativa y crítica organizada capaz de diseñar y aplicar políticas y medidas de Reforma desde una perspectiva de corte nacional. Por tal razón prevalece en el sector la perspectiva atomizada de Proyectos de financiamiento concretos más que una visión y perspectiva integral de la educación.

truir el futuro de la educación.

- El desarrollo de Reforma con base en los impulsos de la ayuda externa hace prever la falta de sostenibilidad de las transformaciones emprendidas.

Sector/Area	Estado Actual	¿Por qué no está presente este sector o Area?	Tendencia que presenta
	<p>10.4. La Reforma Educativa se corresponde más con una <i>«Reforma Plantilla»</i> de Organismos Internacionales (traslado de experiencias de otros contextos), que con las prioridades y peculiaridades nacionales.</p>	<p>10.4. Frente a la falta de propuestas nacionales se «parcha» la Reforma Educativa con políticas y proyectos de organismos internacionales con amplio respaldo financiero no siempre pertinentes con el desarrollo del país.</p>	

BIBLIOGRAFÍA

- AGENCIA PARA EL DESARROLLO INTERNACIONAL (USAID), 1995. Retos para el desarrollo de una sociedad estable, democrática y próspera. Nicaragua 2000, marzo, 1995. Managua.
- ALEMAN, A. 1997b. Proyecto de Ley General de Educación Básica y Media. 27 agosto 1997. Carta de presentación de la Ley ante la Asamblea Nacional. Managua.
- ANDEN, 1996. Sobre los salarios que ganamos. En: En Marcha. Boletín Bimensual de ANDEN. Julio 1996 Ed. Especial. Managua.
- ARNOVE, R.F. 1994. La Educación como terreno de conflicto: Nicaragua, 1979-1993. UCA Managua.
- ARRIEN, J.B. (1980): Nicaragua: Revolución y Proyecto Educativo, Talleres La Salle, León, Nicaragua.
- ARRIEN, J.B. 1991. Objetivo: Desmantelar la Educación Sandinista. En: Revista Envío N° 118. Agosto 1991.
- ARRIEN, J.B. 1995. La Calidad de la Educación. Curso de Post-Grado en Formulación de Políticas y Gestión de Reformas Educativas. Febrero Marzo 1997. UCA-PREAL.
- ARRIEN, J.B. 1996a Diagnóstico de la Educación en Nicaragua. Mayo 1996. PREAL UCA . Managua.
- ARRIEN, J.B. 1996c Concepciones filosóficas predominantes en el Diseño de los currícula, en la Pedagogía y en la Evaluación Escolar. PREAL UCA. Managua.
- ARRIEN, J.B. 1997b Fortalezas y limitaciones para el desarrollo sostenido de la Educación Nacional. En: Nicaragua: La Educación en los 90...Desde el presente, pensando el futuro. J.B. Arrien, X. Gorostiaga, C. Tünnermann, R. Lucio, M. de Castilla. PREAL UCA.

- ARRIEN, J.B. Y MATUS L, R. (1998): La planificación participativa de la Educación, UNESCO/CAP, San José, Costa Rica.
- ARRIEN, J.B. Y MATUS L, R. (Coord.) (1989): Nicaragua: Diez años de Educación en la Revolución, Claves Latinoamericana, México D.F.
- ARRIEN, J.B. Y MONTENEGRO, J.J. (1987). La Consulta Educativa como estrategia para la definición de Políticas Educativas nacionales: la experiencia de Nicaragua, CINTERPLAN, Venezuela.
- ARRIEN, J.B., 1996. UNESCO en el desarrollo y en las innovaciones de la Educación en Centroamérica. UNESCO-San José. Oficina de la UNESCO para Centroamérica y Panamá.
- ARRIEN, J.B., et al. 1996d Calidad de la Educación en el Istmo Centroamericano. UNESCO. San José. Oficina de la UNESCO para Centroamérica y Panamá.
- ARRIEN, J.B., GOROSTIAGA, X., TÜNNERMANN, B, C., LUCIO, G, R., CASTILLA, U, M. 1997. Nicaragua: la Educación en los 90. Desde el presente...pensando el futuro. PREAL-UCA Managua.
- ARRIEN, J.B. 1996b La Constitución Política referente principal de la Reforma Educativa y marco necesario de una Ley General de Educación PREAL UCA.
- ASAMBLEA NACIONAL DE LA REPUBLICA DE NICARAGUA (1987). Constitución Política de la República de Nicaragua. Managua-Nicaragua.
- ASAMBLEA NACIONAL, 1997 Constitución Política de la República de Nicaragua con las Reformas Vigentes. Ley 192 Ley de Reforma Parcial a la Constitución. Ley 199 Ley Marco. Ed. Tercer Milenio:Managua.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, 1996 Documento de País: Nicaragua. Departamento Regional de Operaciones II División de Países. Abril 1994.
- BANCO MUNDIAL, 1995. Prioridades y estrategias para la Educación. Estudio Sectorial. Mayo 1995. Versión preliminar. Managua.
- BARRETO, A, V. 1994 Talleres de sensibilización y ubicación de las Escuelas Guías MED SIMEN que experimentarán la Adecuación Curricular. Educación para Todos y Transformación Educativa. Coordinadora Nacional del Proyecto SIMEN. Febrero Managua.
- BELLI, H., TABLADA, Z, T., MEMBREÑO, N, C. 1997 Política Nacional de Educación en el marco de la Política Social. Ministros y Viceministros del Ministerio de Educación. Ministerio de Educación Managua.

- BELLI, P, H., PALACIO, F, M. 1995 Convenio de Cooperación Técnica para el desarrollo de la atención primaria de salud con la comunidad educativa. Documento: Política de Educación de la Sexualidad Integral (MED). Ministros de Educación y Salud. Managua.
- BERMUDEZ, L., TERCERO, E. 1997. Impacto de la situación socioeconómica en los maestros que estudian en los Cursos de Profesionalización en la Facultad de Ciencias de la Educación de la UNAN-Managua. Trabajo presentado para aprobar el II Curso de Postgrado sobre Diseño y Gestión de Políticas de Reforma Educativa . PREAL-UCA. Managua.
- BOLAÑOS, A. 1992 Plan de Desarrollo Social de Nicaragua. 1992-1996. H. Las Mercedes Noviembre 1992. Managua.
- CALLEJAS, P. et. al. 1996 Nicaragua: Reforma de la Autonomía Escolar: Resultados Iniciales. Equipo del MED, del Proyecto BASE y del Banco Mundial. Julio, 1996. Managua.
- CASTILLO, A, M. 1997 La Descentralización de los Servicios Educativos en Nicaragua. Managua.
- CEPAL-Comisión económica para América Latina y el Caribe. 1992 Educación y Conocimiento: eje de transformación productiva con equidad. UNESCO: Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe. Naciones Unidas. Santiago de Chile.
- CGTEN-ANDEN, 1997 Ante Proyecto de Ley General de Educación. Versión Preliminar. Managua
- COMISION NACIONAL DE EDUCACION AMBIENTAL. 1997a. Primer borrador de Estrategia Nacional de Educación Ambiental. Noviembre 1997. Managua.
- COMISION NACIONAL DE EDUCACION AMBIENTAL. 1997b. Documento base para la Formulación de Políticas y Estrategias de Educación Ambiental. Documento de Trabajo. Octubre 1997. Managua.
- CONSEJO DE ESTADO DE LA REPUBLICA DE NICARAGUA: (1982). El Estado sobre Derechos y Garantías de los Nicaragüenses, DEPEP. Managua-Nicaragua. Septiembre 1982.
- CONSEJO REGIONAL AUTONOMO DEL ATLANTICO NORTE, CONSEJO REGIONAL AUTONOMO DEL ATLANTICO SUR, 1996 Plan 1997 de apoyo a la Educación Intercultural Bilingüe de las Regiones Autónomas de la Costa Caribe de Nicaragua. Diciembre 1996.

- CONSEJOS REGIONALES AUTONOMOS, 1997 Propuesta de un Modelo Educativo Descentralizado para la RAAN y la RAAS. Propuesta presentada al Ministerio de Educación.
- CORAGGIO, J.L. 1995. Las propuestas del Banco Mundial para la Educación: ¿Sentido oculto o problemas de concepción? Ponencias Instituto Frónesis. Pedagogía, comunicación y sociedad. Buenos Aires.
- CRIES y NITLAPAN, 1993 Irresponsabilidad política ante el colapso económico. En: ENVIO Revista mensual de la Universidad Centroamericana. N° 140, Agosto 1993, Managua.
- CRUZ, C, R.M., et. al. 1997 Fundamentación del Enfoque Constructivista Humanista en la Transformación Curricular. SIMEN MED Abril, 1997 Managua.
- CUEVAS, R, M. 1994 Síntesis de las recomendaciones presentadas por los grupos de trabajo en el Seminario Taller sobre Diseño Curricular. Directora de Curriculum Ministerio de Educación. Managua, Julio.
- CUMBRE DE LAS AMERICAS SOBRE DESARROLLO SOSTENIBLE, 1996 Sin participación ciudadana efectiva no habrá desarrollo sostenible. Recomendaciones de la Sociedad Civil del Hemisferio a la Cumbre de Santa Cruz. Ecuador.
- DE CASTILLA, U, M. (1981). Contenido Educativo y Organización del Aprendizaje en el contexto de la transición revolucionaria (MED). Managua-Nicaragua.
- DE CASTILLA, U, M. (1981). Educación y Lucha de Clases en Nicaragua. Editorial UCA, Managua-Nicaragua.
- DE CASTILLA, U, M. (1981). La Educación como Poder; (ANICS) Segundo Congreso nicaragüense de Ciencias Sociales 21-23 agosto de 1981. Managua-Nicaragua.
- DE CASTILLA, U, M. (1981). La Política Educativa y el Plan Nacional de Educación en el contexto de la transición revolucionaria (MED). Managua-Nicaragua.
- DE CASTILLA, U, M. (1982): La Contradicción Escuela Capitalista y Clases Populares en la fase actual de la transición revolucionaria en Nicaragua, (ANICS), Tercer Congreso Nicaragüense de Ciencias Sociales, Octubre 1982.
- DE CASTILLA, U, M. (1983): La Contradicción: Objetivos de la Educación-Producto Educativo, el Caso de Nicaragua (una propuesta de solución desde las Organizaciones Populares de la Revolución). (ANICS), XV Con-

greso Latinoamericano de Sociología Simón Bolívar, 10-14 octubre 1983. Managua-Nicaragua

- DE CASTILLA, U, M. (1986). Democracia y Educación en Nicaragua, ALAS, XVI Congreso Latinoamericano de Sociología, Río Janeiro, Brasil.
- DE CASTILLA, U, M. (1995). El impacto de la política económica en el Sector Educación de Nicaragua, en el período 1988-1992, en el libro Impacto de las Políticas Económicas en los sectores Salud y Educación en Nicaragua (1988-1992); INIES. Managua-Nicaragua.
- DE CASTILLA, U, M. (1995). Modelos de Desarrollo y Políticas Educativas en Nicaragua, (PREAL). Managua-Nicaragua.
- DE CASTILLA, U, M. 1997b Pobreza y Educación en Nicaragua. Seminario: Pobreza y Educación en Nicaragua. II Curso de Post Grado en Formulación de políticas y gestión de Reformas Educativas. Julio-Agosto 1997.
- DE CASTILLA, U, M. *La Educación en el País de los Pobres*, Editorial UCA, Managua, 1997.
- DECLARACION MUNDIAL DE EDUCACION PARA TODOS, (Jomtien) 1990. UNESCO, París.
- DEUSTECH SYSTEMS 1996 Mid Terme Evaluation of Nicaragua Basis Education Proeyect Base. Washington Julio 1996.
- DUMAZERT, P., ESPINOSA, J. 1997 El financiamiento de la Educación en Nicaragua. I Curso de Post Grado en Formulación de Políticas y Gestión de Reformas Educativas. Febrero Marzo 1997. UCA PREAL.
- DURAN, Q, S.E. 1997. Aprendizajes en Programas Educativos Formales y No Formales: el estudio de dos casos. Los programas educativos No Formales, alternativa educativa para los excluidos sociales y pedagógicos. PREAL-UCA. Managua.
- DURAN, Q, S.E. 1997b. Análisis de los Textos de Español y Matemáticas para Primer Grado. PREAL-UCA. Noviembre. Managua.
- DURAN, Q, S.E., ARRIEN, J.B. 1996 La Autonomía Escolar en Nicaragua. Análisis preliminar de una experiencia en desarrollo. Julio 10996. PREAL UCA. Managua.
- ENVIO, 1991. Emergencia y marco global del proyecto neo-liberal en Centroamérica. Revista mensual de la Universidad Centroamericana N° 112 Marzo 1991. Managua
- ENVIO, 1991. Ya comenzó el siglo XXI: El Norte contra el Sur. N° 116. Junio 1991. UCA Managua.

- ENVIO, 1993 ¿Un país a la deriva?. Envío. Revista mensual de la Universidad Centroamericana. Managua. N° 143, Noviembre 1993.
- ENVIO, 1995 Pobreza: ¿epidemia incurable?. Revista mensual de la Universidad Centroamericana. N° 165. Noviembre 1995. Managua.
- ENVIO, 1996 El país necesita un «milagro». Revista mensual de la Universidad Centroamericana. N° 167. Enero-Febrero 1996. Managua.
- ENVIO, 1997. Naciones Unidas: el dedo en la llaga. Equipo NITLAPAN. Noviembre 1997. N° 188. Managua.
- EQUIPO MED-SIMEN 1994 Cómo hacer adecuación curricular. Agosto Managua.
- ESRE - Encuesta Sobre la Reforma Educativa, 1997. Encuesta de consulta respondida por una muestra nacional de 1000 maestros. UCA-PREAL. Investigación sobre la Educación y sus Reformas. A cargo de Rafael Lucio G. Noviembre 1997-12-22. Managua.
- FIDEG, 1996a El observador económico. Agosto, N° 56. Managua.
- FISE, 1994. Proyectos terminados del Sector Educación 1993. Managua Enero 1994.
- FNUAP, 1994 Nicaragua: siglo XXI, escenarios socio demográficos. Premisas y Avances. Gabinete Social. Managua.
- FORO DE EDUCACION Y DESARROLLO HUMANO, 1996 Agenda Abierta sobre Educación y Desarrollo Humano de la Iniciativa por Nicaragua(Documento de Trabajo). Managua PREAL-UCA Coordinadora Nicaragüense de la Niñez y Foro de Educación y Desarrollo Humano. Managua.
- FORO DE EDUCACION Y DESARROLLO HUMANO, 1997a. 1997b. Taller sobre Educación Primaria y Taller sobre Educación Secundaria. Foro de Educación y Desarrollo Humano. 22 agosto 1997 y 11, 12 Oct. 1997 Taller sobre Educación Secundaria - Managua.
- FORO DE EDUCACION Y DESARROLLO HUMANO, 1997b Seminario-Taller sobre Educación Secundaria. Foro de Educación y Desarrollo Humano. 11 y 12 de Octubre, Managua.
- GAITAN, J, A.L., et. al. 1997 Trabajo de Campo sobre INATEC: Descentralización de la Formación Profesional Búsqueda de la eficiencia de los servicios de Capacitación y Educación Técnica. Made-I Universidad Centroamericana. Managua.

- GAMBOA, M, Z., et. al. 1996 Manual para el trabajo con los padres de familia de Preescolar (Modalidad Formal). Ministerio de Educación. Dirección de Educación Preescolar. Managua.
- GARGIULO, C., CROUCH, L.A. 1994 Nicaragua, Escolaridad, Repetición y Deserción Escolar. Resultados de una Encuesta Nacional. Research Triangle Institute. Abril, 1994, Managua.
- GOBIERNO DE LA REPUBLICA DE NICARAGUA, 1996b. Evaluación económica y social del período 1990-1995. Documento preparado para la Reunión del Grupo Consultivo para Nicaragua. Washington. Junio Managua.
- GOBIERNO DE LA REPUBLICA DE NICARAGUA, 1997a. Programa de Saneamiento y crecimiento económico. En: La Prensa, 15 Octubre 1996. Managua.
- GOBIERNO DE LA REPUBLICA DE NICARAGUA, 1997b. Presentación de Programas y Proyectos al Grupo Consultivo. Managua, Noviembre 1997.
- GOBIERNO DE LA REPUBLICA DE NICARAGUA. 1996a Estrategia Nacional de Desarrollo Sostenible 1996-2000. Managua.
- GOBIERNO DE NICARAGUA 1994b Plan quinquenal de Acción para la Nutrición. Gabinete Social Comisión Nacional de Nutrición. Gobierno de Nicaragua Diciembre 1994.
- GOBIERNO DE NICARAGUA, 1993. Agenda Social del Gobierno 1993-1996. Managua.
- GOBIERNO DE NICARAGUA, 1994a. Desarrollo Humano. Gabinete Social. Managua.
- GOBIERNO DE NICARAGUA, 1994c. Informe preparatoria para la IV Conferencia Regional de América Latina y el Caribe sobre la Mujer. Managua.
- GOROSTIAGA, X. 1995b La nueva pobreza y desigualdad frente a la nueva educación para el desarrollo educativo y sostenible. Comentario a la Ponencia Pobreza, Desigualdad, Política Social y Democracia de Juan Luis Londoño. Panel del Banco Mundial.
- GOROSTIAGA, X. 1995c. El mundo actual: el sistema mundial, situación y alternativas. Universidad Nacional Autónoma de México. México.
- HANSON, M. 1996 Principios de la Descentralización Eficaz. Ponencia presentada en el Seminario Regional Ventajas y Desventajas de la Descentralización en la Educación, PREAL UCA. Managua.

- ILLICH, I. 1996 La sombra que arroja nuestro futuro. En: Fin de Siglo. Grandes pensadores hacen reflexiones sobre nuestro tiempo. Colectivo de Autores. McGraw Hill: México.
- INATEC, 1996a. Ley de creación del Instituto Nacional Tecnológico. Ley Orgánica del instituto Nacional Tecnológico. Reglamento de Recaudo del Aporte mensual del 2%.
- INATEC, 1996c Nuevo modelo de Formación Profesional en Nicaragua. Formación, capacitación, Asistencia Técnica en pro del Desarrollo Humano. Abril Managua.
- INATEC, 1996f Políticas y Estrategias del INATEC 1997. Agosto 1996. Managua.
- INATEC, 1996g Memoria Institucional 1991-1996. Gobierno de la República de Nicaragua. División de Planificación, Managua.
- INCEP, 1996 Esquipulas 10 años después: El proceso de paz y el reto del desarrollo humano en Centro América. Guatemala.
- INEC - Instituto Nacional de Estadística y Censos 1995. Censos Nacionales 1995. Cifras Preliminares. República de Nicaragua, Septiembre 1995. Managua.
- INEC, 1995 Censos Nacionales 1995. Cifras Oficiales, Managua.
- INIM, 1996 Acciones realizadas para el adelanto de las mujeres nicaragüenses en el período 90-96. Proyecciones para su seguimiento. Gobierno de Nicaragua: Managua.
- KRAFT, R.J. 1995 Oficina de Evaluación Unidad de Análisis de la Calidad Educativa. Proyecto Base Ministerio de Educación. Enero 1995.
- LA PRENSA, 1997a. Vaticinan radicales cambios en Sistema Educativo. Declaraciones del Ministro de Educación. H. Belli P. 24 de Noviembre. Managua.
- LA PRENSA, 1997b. 700 Colegio se acogen a la Autonomía. Declaraciones del Ministro de Educación. H. Belli P. 15 de Noviembre. Managua.
- LARA, B, C. 1995. La Educación Ambiental. Antecedentes, retos y desarrollo. PREAL UCA: Managua.
- LONDOÑO, J. L. 1993. Pobreza, Desigualdad y Formación de Capital Humano en América Latina, 1950-2025. Banco Mundial. Washington, D.C.
- LOPEZ GUILLERMO (1996): Breve historia de la Organización Magisterial y luchas de los Trabajadores de la Educación de Nicaragua, (mimeo). Managua-Nicaragua.

- LOPEZ, B, R.M. 1994. Enfoque del proceso de enseñanza aprendizaje de las ciencias naturales en la Educación Primaria. Consultor Nacional en Ciencias Sociales Proyecto SIMEN MED. Junio, 1994. Managua.
- LUCIO, G, R. 1996c La Autonomía de los Centros Educativos desde la perspectiva de los Consejos Directivos de los Centros y los Consejos Educativos Municipales. Análisis preliminar del modelo en desarrollo. PREAL UCA. Septiembre 1996, Managua.
- LUCIO, G, R. 1996d. Análisis de la organización institucional y curricular para la formación de los maestros. Actitudes del Magisterio ante las innovaciones y reformas educativas. PREAL-UCA. Managua, Enero 1996.
- MAS-MINISTERIO DE ACCION SOCIAL, 1993. La Agenda Social, sus avances y el papel de los proyectos del MAS. Gobierno de Nicaragua, Octubre 1993.
- MAS-MINISTERIO DE ACCION SOCIAL, 1994a. Estudio de la Pobreza en Nicaragua. Informe preliminar. Junio 30, Managua.
- MAS-MINISTERIO DE ACCION SOCIAL, 1994b. Nicaragua: Siglo XXI. Escenarios Socio Demográficos. Premisas y Avances/Ministerio de Acción Social. Fondo de Población de las Naciones Unidas. FNUAP Managua.
- MAVILA, M, O. 1993 Decálogo del Desarrollo. Reimpresión realizada por el Ministerio de Educación.
- MINISTERIO DE EDUCACION, 1993f. Programas de Sexto Grado. Dirección General de Educación, Managua.
- MENDEZ, V.R. 1995. El constructivismo y la práctica en el salón de clases. Ministerio de Educación-Dirección General de Educación Dirección de Currículum. Diciembre 1995.
- MILLS, N. D. 1996 Academia para el desarrollo educativo. Informe trimestral: primer trimestre, 1996. Proyecto de Educación básica. Abril Managua.
- MINISTERIO DE EDUCACION (1980): La Educación en el Primer Año de la Revolución Popular Sandinista. Editorial Hospicio León-Nicaragua.
- MINISTERIO DE EDUCACION (1982): Educación y Planificación en la fase de Transición Revolucionaria: El diagnóstico y pronóstico. Mimeo.
- MINISTERIO DE EDUCACION (1984): 5 años de Educación en la Revolución. Managua-Nicaragua.
- MINISTERIO DE EDUCACION (1985): División General de Planificación: Prioridades en Educación. MED, 1985. Mimeo.

- MINISTERIO DE EDUCACION (1986): División General de Planificación. La Planificación y Desarrollo Curricular como proceso inherente a la transformación educativa. Managua. Mimeo.
- MINISTERIO DE EDUCACION (1987): División General de Planificación. La estrategia de planificación educativa en el Ministerio de Educación. Managua. Mimeo.
- MINISTERIO DE EDUCACION (1987): División General de Planificación. La Microplanificación en el contexto del Proyecto Político Educativo de la Revolución Popular Sandinista. MED.
- MINISTERIO DE EDUCACION (1987): División General de Planificación. Planes Operativos: 1981, 1982, 1983, 1984, 1985, 1986 y 1987.
- MINISTERIO DE EDUCACION (1987): Documento Nacional sobre la Educación en Nicaragua en el marco del Proyecto Principal de Educación (1980-1986). MED, 1987.
- MINISTERIO DE EDUCACION (1988): División General de Planificación. Síntesis Evaluativa Final del Plan Operativo 1987. MED. Mimeo.
- MINISTERIO DE EDUCACION (1991): Boletín Informativo N° 6, Dirección de Informática. Managua-Nicaragua.
- MINISTERIO DE EDUCACION (1993): Situación del Sector (1989-1993) (mimeo), Dirección de Informática. Managua-Nicaragua.
- MINISTERIO DE EDUCACION (1994): Situación del Sector (1989-1994) (mimeo) Dirección de Informática. Managua-Nicaragua.
- MINISTERIO DE EDUCACION (Coordinador): (1987) Política de Transformación Curricular. Managua-Nicaragua.
- MINISTERIO DE EDUCACION, 1990a. Lineamientos del Ministerio de Educación en el nuevo Gobierno de Salvación Nacional. Julio, Managua.
- MINISTERIO DE EDUCACION, 1990b. Propuesta de Transformación de los Servicios. Dirección de Educación Especial. Managua.
- MINISTERIO DE EDUCACION, 1991. Reglamento de la Ley de Carrera Docente. Managua.
- MINISTERIO DE EDUCACION, 1992a. Estrategias de Desarrollo Educativo para el período 1992-1996. Managua.
- MINISTERIO DE EDUCACION, 1992b. El lugar de los Valores en la Educación. Primer Seminario Taller sobre Mejoramiento Curricular. Managua.
- MINISTERIO DE EDUCACION, 1992c. Política Curricular 1992-1996. Managua.

- MINISTERIO DE EDUCACION, 1992d. Principios para normar la Educación Sexual..
- MINISTERIO DE EDUCACION, 1992e. Resolución 18: Creación de los Gobiernos Estudiantiles. Managua.
- MINISTERIO DE EDUCACION, 1992f. Nicaragua: Plan Nacional de acción de Educación para todos. Managua.
- MINISTERIO DE EDUCACION, 1992g. Acuerdo 1: Creación del Consejo Nacional de Educación. Managua.
- MINISTERIO DE EDUCACION, 1993 a 1996 Boletines Informativos. Dirección de Planificación e Información, Managua.
- MINISTERIO DE EDUCACION, 1993 a 1997. Políticas Educativas del Gobierno y Políticas Educativas, Managua.
- MINISTERIO DE EDUCACION, 1993 I. Editorial. En: Revista Maestro N° 12 abril 1993, Managua.
- MINISTERIO DE EDUCACION, 1993 II. Perfiles de Educación Primaria Nicaragua. Dirección General de Educación. Proyecto UNESCO. Países Bajos. Noviembre 1993, Managua.
- MINISTERIO DE EDUCACION, 1993a. Marco Curricular Educación para la Democracia de la República de Nicaragua Centro de Educación para la Democracia. Managua.
- MINISTERIO DE EDUCACION, 1993b. Estructura del Sistema Educativo Nicaragüense. Junio 1993. Managua.
- MINISTERIO DE EDUCACION, 1993c. Reglamento General de Educación Primaria y Secundaria. Diciembre, 1993 Managua.
- MINISTERIO DE EDUCACION, 1993d. Plan de Transformación Curricular. Managua.
- MINISTERIO DE EDUCACION, 1993e. Dirección de Educación Preescolar. Febrero, 1993. Managua.
- MINISTERIO DE EDUCACION, 1993g. Programas de Segundo Grado. Dirección General de Educación, Managua.
- MINISTERIO DE EDUCACION, 1993h. Programas de Quinto Grado. Dirección General de Educación, Managua.
- MINISTERIO DE EDUCACION, 1993i. Programas de Ciencias Naturales. Primero a Quinto Año Educación Secundaria. Dirección General de Educación, Managua.

- MINISTERIO DE EDUCACION, 1993j. II Jornada de Reflexión y Consenso sobre la formación docente del maestro de Educación Primaria, Managua.
- MINISTERIO DE EDUCACION, 1993k. Sistema Educativo Nicaragüense. Julio 1993, Managua.
- MINISTERIO DE EDUCACION, 1993m. Perfiles de la Educación Primaria Nicaragua. Dirección General de Educación. Proyecto UNESCO-PAISES BAJOS-UNICEF SIMEN. Noviembre 1993, Managua.
- MINISTERIO DE EDUCACION, 1994 l. Perfil del Formador y Formadora de Formadores y Formadoras. Proyecto UNESCO SIMEN, Junio 1994, Managua.
- MINISTERIO DE EDUCACION, 1994 ll. Informe sobre la ejecución física de la Agenda Social. Sector Educación. Enero-Octubre 1994, Managua.
- MINISTERIO DE EDUCACION, 1994a. Perfil del Maestro Modelo. Dirección General de Educación Básica, Managua.
- MINISTERIO DE EDUCACION, 1994b. Avances Curriculares, 1990-1993, Managua.
- MINISTERIO DE EDUCACION, 1994c. Situación del Sector. Dirección General de Planificación e Información Dirección de Informática. Diciembre 1994, Managua.
- MINISTERIO DE EDUCACION, 1994d. Informe Nacional sobre el Desarrollo de la Educación en Nicaragua. Secretaría General. Agosto 1994, Managua.
- MINISTERIO DE EDUCACION, 1994f. Diseño Curricular aprobado. Abril 1995, Managua.
- MINISTERIO DE EDUCACION, 1994g. Plan Estratégico de Implementación del Proceso de Descentralización del MED 9 Noviembre, Managua.
- MINISTERIO DE EDUCACION, 1994h. Plan Estratégico de Implementación del proceso de Descentralización, Managua.
- MINISTERIO DE EDUCACION, 1994i. Perfil del Maestro de Educación Primaria. Dirección General de Educación. Proyecto UNESCO/Países Bajos/SIMEN, Managua.
- MINISTERIO DE EDUCACION, 1994j. Diseño Curricular Aprobado. 12 julio 1994, Managua.
- MINISTERIO DE EDUCACION, 1994k. Enfoque y Diseño Curricular aprobado para la Educación Pre-escolar, Primaria y Formación Docente. Octu-

bre 1994, Managua.

- MINISTERIO DE EDUCACION, 1995a. Institutos Autónomos 1993-1995 Secundaria. Dirección de Descentralización, Managua.
- MINISTERIO DE EDUCACION, 1995b. Reforma Reglamento de la Ley de Carrera Docente. Enero 1995, Managua.
- MINISTERIO DE EDUCACION, 1995c. Guía Operativa para la Organización y funcionamientos de las instancias que participan en el proceso de Descentralización Educativa. Abril 1995, Managua.
- MINISTERIO DE EDUCACION, 1995d. La Educación de Adultos. Junio 1995, Managua.
- MINISTERIO DE EDUCACION, 1995e. Necesidades de Educación Especiales. Dirección de Educación Especial, Managua-Enero.
- MINISTERIO DE EDUCACION, 1995f. Servicios de Educación Formal. Dirección de Educación Especial, Managua.
- MINISTERIO DE EDUCACION, 1995g. Informe de visitas realizadas a diferentes sedes de capacitación de 500 maestros de I y II Grados de Educación Primaria. Febrero 1995, Managua.
- MINISTERIO DE EDUCACION, 1995h. Guía operativa para la Organización y Funcionamiento de las Instancias que participan en el Proceso de Descentralización Educativa. Abril, Managua.
- MINISTERIO DE EDUCACION, 1996 a1. Programas de Primer Grado. Serie: Enseñemos y Aprendamos Activamente. Dirección General de Educación, Dirección de Educación Primaria, Managua.
- MINISTERIO DE EDUCACION, 1996 b1. Diagnóstico Situacional 1990-1996: Proyección y Participación de la mujer en la Educación, Managua.
- MINISTERIO DE EDUCACION, 1996 c1. Avances de las Escuelas Normales 1990-1996. En Revista Maestro, N° 51 Diciembre, Managua.
- MINISTERIO DE EDUCACION, 1996 d1. Avances 1996: Eficiencia Interna Primer Semestre y Proyecciones finales 1996, Managua.
- MINISTERIO DE EDUCACION, 1996 e1. Consideraciones estratégicas para 1996: Los cuatro Focos del MED, Managua.
- MINISTERIO DE EDUCACION, 1996 f1. Datos educacionales de 1990 a 1996. Dirección de Informática, Managua.
- MINISTERIO DE EDUCACION, 1996 ll. El perfil del maestro modelo. Dirección General de Educación Básica, Managua.

- MINISTERIO DE EDUCACION, 1996 m. Plan Anual de Capacitación, Managua.
- MINISTERIO DE EDUCACION, 1996a. Reglamento General de la Práctica Profesional en las Escuelas Normales de Nicaragua. Dirección General de Educación, Dirección de formación Docente. Managua, Marzo.
- MINISTERIO DE EDUCACION, 1996b. Minicentro de Intercapacitación MIC. Definición, organización y funcionamiento. Dirección de Educación Básica. Dirección de Planificación Educativa. Septiembre, Managua.
- MINISTERIO DE EDUCACION, 1996c. La Red de Capacitación de Educación Primaria. Reorganización para 1997. Desarrollo de acciones 2º. Semestre 1996. Agosto 1996, Managua.
- MINISTERIO DE EDUCACION, 1996d. Manual Técnico para la Evaluación del Aprendizaje en la Educación Primaria, Octubre 1996, Managua.
- MINISTERIO DE EDUCACION, 1996e. Avances de las Escuelas Normales 1990-1996. En: Revista Maestro N° 51, diciembre, Managua.
- MINISTERIO DE EDUCACION, 1996f. Perfil del maestro modelo. Dirección General de Educación Básica. Managua.
- MINISTERIO DE EDUCACION, 1996g. Acuerdo N° 052-96. Plan de Estudios de Educación Primaria. Septiembre, 1996, Managua.
- MINISTERIO DE EDUCACION, 1996h. Programas Segundo Grado. Dirección General de Educación Dirección de Educación Primaria, Managua.
- MINISTERIO DE EDUCACION, 1996i. Programas Estudios Sociales, Educación Física y Estética. Tercer Grado Serie: Enseñemos y aprendamos activamente. Dirección General de Educación Básica. Dirección de Educación Primaria, Managua.
- MINISTERIO DE EDUCACION, 1996j. Programas Español y Matemáticas Tercer Grado. Dirección General de Educación Básica. Dirección de Educación Primaria, Managua.
- MINISTERIO DE EDUCACION, 1996k. Plan anual de Capacitación 1997. Dirección General de Educación Básica. Dirección de Educación Primaria. Dirección de Planificación Educativa. Agosto 1996, Managua.
- MINISTERIO DE EDUCACION, 1996l. Informe evaluativo de los resultados obtenidos durante el desarrollo de los talleres sobre el reforzamiento en el uso y manejo de los documentos curriculares de Primero a Cuarto Grado en las 68 Escuelas Modelos. Dirección de Planificación Educativa. Julio, Managua.

- MINISTERIO DE EDUCACION, 1996n. Estructura Organizativa, Managua.
- MINISTERIO DE EDUCACION, 1996o. Acuerdo 040-96. Creación de la Modalidad de Educación de Telesecundaria, Managua.
- MINISTERIO DE EDUCACION, 1996p. Redes de Alfabetización y Educación Básica de Adultos. Acuerdo Ministerial N° 0043-96.
- MINISTERIO DE EDUCACION, 1996q. Normas para el Control de los Fondos recaudados en las Direcciones Departamentales, Delegaciones Municipales y Centros Autónomos. Dirección General Financiera, Agosto 1996.
- MINISTERIO DE EDUCACION, 1996r. Directrices para la administración de los Centros Autónomos. Cartilla de Referencia para la toma de decisiones en los Consejos Escolares de los Centros Autónomos 1996, Colección de 9 fascículos, Managua.
- MINISTERIO DE EDUCACION, 1996s. Circular DDD/0053/01/96. Matrícula 1996, Managua.
- MINISTERIO DE EDUCACION, 1996t. Directrices para la administración de los Centros Autónomos. Versión preliminar Abril 1996, Managua.
- MINISTERIO DE EDUCACION, 1996u. Datos de Recursos Humanos. Dirección de Recursos Humanos. Dirección de Descentralización, Managua.
- MINISTERIO DE EDUCACION, 1996w. Acuerdo NE 052-96. Plan de Estudios de Educación Primaria, Managua.
- MINISTERIO DE EDUCACION, 1996x. Circular DDD/0053/01/96. A Directores de Centros Autónomos, Managua.
- MINISTERIO DE EDUCACION, 1996y. Orientaciones a Delegados, técnicos, municipales y directores de Escuelas Especiales. Dirección de Educación Especial, Managua.
- MINISTERIO DE EDUCACION, 1996z. Informe de los resultados de encuentros evaluativos realizados en las Escuelas de Educación Especial, Managua.
- MINISTERIO DE EDUCACION, 1997 h. Informe de los resultados de las visitas de apoyo y seguimiento a las 68 Escuelas Modelo realizadas en los meses de Abril-mayo 1997. Dirección de Planificación Junio 1997, Managua.
- MINISTERIO DE EDUCACION, 1997 l. Reingeniería - Dirección General de Investigación, Desarrollo y Evaluación, Julio 1997.

- MINISTERIO DE EDUCACION, 1997 II. Bases para el Plan de Desarrollo Educativo 1997-2000, Managua.
- MINISTERIO DE EDUCACION, 1997a. Primer Informe sobre el seguimiento y apoyo a las Escuelas Modelo de Transformación Curricular. Dirección de Planificación Educativa Junio, Managua.
- MINISTERIO DE EDUCACION, 1997b. Programa de Ciencias Naturales. Segundo Año. Dirección General de Educación Post Básica. Dirección de Formación Docente, Managua.
- MINISTERIO DE EDUCACION, 1997c. Propuesta de Estructura Organizativa. Agosto 1997, Managua.
- MINISTERIO DE EDUCACION, 1997d. Las Escuelas Modelos: una caracterización preliminar. Dirección de Planificación, Proyecto Base. Agosto 1997, Managua.
- MINISTERIO DE EDUCACION, 1997e. Consejo Nacional de Educación: un foro para la concertación. Bachillerato por Madurez. Modelo nicaragüense se proyecta en el extranjero. En: Revista Maestro, Mayo-Junio 1997, Managua.
- MINISTERIO DE EDUCACION, 1997f. Así marcha la Educación de Adultos. Se materializan promesas presidenciales al magisterio. En: Revista Maestro, Mayo-Junio 1997, Managua.
- MINISTERIO DE EDUCACION, 1997g. Descentralización Educativa en Nicaragua. Intento innovador en beneficio de la Educación Nicaragüense. Documento Mimeografiado enviado por el MED a los centros autónomos, Managua.
- MINISTERIO DE EDUCACION, 1997i. Situación del sector 1989-1996. Dirección General de Estadísticas, Managua.
- MINISTERIO DE EDUCACION, 1997j. Resumen ejecutivo sobre las orientaciones que existen en el curriculum de Educación Primaria y Secundaria sobre los Ejes de Salud e Higiene y Educación para el Trabajo. 1997, Managua.
- MINISTERIO DE EDUCACION, 1997k. La Reingeniería en el Estado. Gobierno de Nicaragua. G. Selva, Junio 1997, Managua.
- MINISTERIO DE EDUCACION, 1997m. Proyecto de Mejoramiento de Educación Secundaria, Managua.
- MINISTERIO DE EDUCACION, 1997n. Bachillerato por Madurez. En: Revista Maestro, Junio/Agosto 1997, Managua.

- MINISTERIO DE EDUCACION, 1997o. Nuevo Sistema de Cálculo de la transferencia a los Centros Autónomos: «La Fórmula», Managua.
- MINISTERIO DE EDUCACION, 1997p. La Descentralización Educativa en Nicaragua, Managua.
- MINISTERIO DE EDUCACION, 1997q. La Educación Preescolar en Nicaragua. Antecedentes y Modalidades, Managua.
- MINISTERIO DE EDUCACION, 1997r. Nombres que nos unan. En: El Nuevo Diario 8 Nov. 1997, Managua.
- MINISTERIO DE EDUCACION, 1997s. Primer Foro sobre Educación: Recibe respaldo de la Sociedad Civil En: La Prensa, 18 Diciembre, 1997 (campo pagado).
- MINISTERIO DE EDUCACION, 1997t. Licitación Interamericana Limitada «Suplemento de Minibibliotecas Infantiles». En: El Nuevo Diario 29 Noviembre 1997, Managua.
- MINISTERIO DE EDUCACION, 1997u. Plan Estratégico. Dirección de Educación Especial. Managua.
- MINISTERIO DE EDUCACION, 1997v. Matrícula Inicial de los diferentes subsistemas. Dirección de Informática, Managua.
- MINISTERIO DE EDUCACION, 1997x. Cobertura Servicios Educativos Especiales según municipios. Dirección de Educación Especial, Managua.
- MINISTERIO DE EDUCACION, 1994e. Logros del Programa de Formación Docente a 1993. Dirección de Formación Docente. Managua.
- MINISTERIO DE EDUCACION. Presidencia de la República (1987): El Proyecto Político-Educativo de la Revolución Popular Sandinista. Informe inaugural al IV Congreso Nacional de ANDEN, del Dr. Sergio Ramírez Mercado, Vice-Presidente de la República. Managua.
- MINISTERIO DE EDUCACION. División General de Planificación (1986). El proceso de la Planificación participativa en la formulación y Evaluación del Plan Operativo y los Planes de Trabajo para 1986. MED. Mimeo.
- MINISTERIO DE EDUCACION. Situación del Sistema Educativo después de 45 años de dictadura militar somocista y perspectiva que plantea la Revolución Popular Sandinista. MED, 1979.
- MINISTERIO DE EDUCACION: (1983): Fines, Objetivos y Principios de la Nueva Educación. Managua-Nicaragua, marzo 1983.
- MINISTERIO DE EDUCACION: (1985-B): La Nueva Estructura del Sistema Educativo Nacional. Managua-Nicaragua.

- MINISTERIO DE EDUCACION: (1988). Estadísticas Educativas Sexenio 1978-1984. Managua-Nicaragua.
- MONTENEGRO, J.J., GOMEZ, P., CENTENO, L., et. al. 1995. Informe preliminar sobre la Validación del Curriculum transformado en primero y segundo grados. Ministerio de Educación. Septiembre. Managua.
- MONTENEGRO, S. 1997. La Revolución simbólica pendiente. Mujeres, medios de comunicación y política. Centro Editorial de la Mujer. Financiado por NORAD, Managua.
- MORA, J. 1995. Creación, puesta en marcha y desarrollo de las Escuelas Laboratorio y Demostrativas: Proyecto Consultora Proyecto BASE. Documento de Trabajo. Mayo Managua.
- MORENO, A, Y. 1993. La Nueva Política Curricular y la Formación del Profesor. II Jornada Pedagógica de reflexión y consenso sobre la formación de maestros de Educación Primaria. Documento Base. 18-21 de Mayo Managua.
- NEIRA, O. 1996. Puente sobre el puente: ESAF y futuro. En: Envío. Revista mensual de la Universidad Centroamericana. N1 168. Marzo 1996. Managua.
- NITLAPAN: *El combate contra la pobreza en Nicaragua: un factor determinante del desarrollo*. Managua, Nicaragua, 1995.
- NITLAPAN-UCA, 1995. El combate contra la pobreza en Nicaragua. Un factor determinante ante el desarrollo. T. Martínez, J. Ghisels. Managua UCA. Noviembre 1995.
- OVIEDO, P, E. 1993a. Taller sobre: Elementos básicos para la Transformación Curricular y Conceptos básicos del Curriculum. SIMEN-MED. Septiembre Managua.
- OVIEDO, P,E. 1993c. Plan de Desarrollo Curricular 1993-1996. Formación Docente. Consultora Nacional de Curriculum. Abril SIMEN MED Managua.
- OVIEDO, P,E. 1994. Serie: Adecuación Curricular. Fascículos del 1 al 6. SIMEN MED Managua.
- OVIEDO, P,E. 1995b. El proceso de enseñanza aprendizaje en el nuevo curriculum. SIMEN MED. Mayo 1996. Managua.
- OVIEDO, P,E. 1995c. Reflexiones sobre: El enfoque curricular constructivista-humanista, el Planeamiento Didáctico y el Proceso de Enseñanza-Aprendizaje. SIMEN MED. Octubre. Managua.

- OVIEDO, P.E. 1997a. Recomendaciones útiles para los docentes que aplican el enfoque constructivista-humanista. Consultora Nacional en Curriculum. SIMEN MED Junio Managua.
- OVIEDO, P.E. 1997b. Reforzamiento sobre la metodología de la adecuación curricular. SIMEN MED. Managua.
- OVIEDO, P.E. 1995a. Orientaciones y aspectos conceptuales-metodológicos de la Transformación Curricular SIMEN MED Septiembre Managua.
- PEREZ, A. 1997. Política, Religión y Economía en las Reforma Educativa de Nicaragua. Lecciones para Centroamérica y el Caribe. En: Pensamiento Propio N° 4. Revista cuatrimestral de la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES). Managua.
- PEREZ, P, M., CRUZ, C, R., OVIEDO, P, E., 1995. Orientaciones generales para realizar la evaluación del aprendizaje en primero y segundo grados de Educación Primaria, a aplicarse en las Escuelas Experimentales. Directora de Educación Primaria, Directora de Curriculum. Consultora Nacional. Abril Managua.
- PNUD-PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, 1995. Contribuciones al Análisis de la Transición Nicaragüense. Presentado al Grupo Consultivo sobre Nicaragua Junio, 1995. Managua.
- PREAL-UCA, 1997. Seminario Nacional sobre Pobreza y Educación. 14-15 de Mayo. En el marco del II Curso de Postgrado sobre formulación de políticas y gestión de Reformas Educativas. Managua.
- PRESIDENTES CENTROAMERICANOS, 1991. Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos En: Esquipulas 10 años después. INCEP Guatemala.
- PRESIDENTES CENTROAMERICANOS, 1994. La Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible. I. Declaración de Guácimo. XVI Reunión de Presidentes de Centro América. Costa Rica, 20 Agosto 1994. En: Esquipulas 10 años después. INCEP Guatemala.
- RAMOS, J., SILVA, A.E., MOLINA, A.L. 1994. Derechos de las mujeres en la legislación laboral de C.A. Managua.
- RODRIGUEZ, A, M. 1983. Informe Final Análisis de algunos libros de texto vigentes en la Educación Básica Nicaragüense. Proyecto UNESCO/Alemania/507/RLA/11, Elaboración de Textos y Materiales de Lectura para la Educación Básica. Managua, Diciembre 1983.

- RODRIGUEZ, A, M., SOBALVARRO, M. 1993. Estudio sobre la Capacidad Académica Intelectual y Físico-Estructural para la Elaboración de Textos y Materiales de Lectura de la Educación Básica Nicaragüense. Proyecto UNESCO/Alemania/507/RLA/11. Elaboración de Textos y Materiales de Lectura para la Educación Básica. Managua.
- RUIZ, C, R., SEQUEIRA, V. 1997. Características de los Estudiantes de Primer Ingreso de la Educación Superior de Nicaragua. Ponencia presentada en el Seminario-Taller sobre «La Educación Secundaria» organizado por Foro de Educación y Desarrollo Humano y PREAL-UCA. Managua.
- SANDOVAL, A, B., V, A. 1995. Informe Final: Sistematización del Proyecto PAM-PALE: «Propuesta para el aprendizaje de la Matemática y la Lengua Escrita» SIMEN-MED. Marzo 1995. Managua.
- SELVA, T, G.D. La Reingeniería en el Estado. Gobierno de la República de Nicaragua. Managua Junio 1997.
- SIMEN MED 1993 b. II Jornada de Reflexión y Consenso sobre la Formación del Maestro de Educación Primaria. Ponencia de los Alumnos: ¿Cómo me gustaría que fueran mis maestros de la Escuela Normal?. Managua.
- SIMEN MED 1994a. Orientaciones conceptuales y metodológicas que orientan el proceso de transformación educativa y curricular del Ministerio de Educación de la República de Nicaragua. Octubre, 1994.
- SIMEN MED 1995a. Informes de las Visitas Realizadas a las Diferentes Sedes de Capacitación de 500 Maestros de I y II Grados de Educación Primaria. Managua.
- SIMEN MED, 1995b El planeamiento didáctico de acuerdo con el enfoque curricular. Managua.
- SOLER, R, M. (1987). Mejoramiento de la calidad de la Educación. Ministerio de Educación. Managua. Mimeo.
- SOLORZANO, E. Z. 1992a Qué significa ser varón y ser mujer. II Taller sobre Principio para una Educación Sexual. Asesora Ministerio de Educación. Agosto Managua.
- SOLORZANO, E. Z. 1993 Familia, matrimonio y noviazgo. Asesora Ministerio de Educación. Managua.
- SOLORZANO, E.Z. 1992b Formación en Valores. Primer Seminario Taller sobre Planificación y Administración curricular. Ministerio de Educación. Agosto 1992 Managua.

- TENORIO, O, M.A., CRUZ, C.R.M. 1996 Proceso de la Transformación Curricular. Directora de Curriculum, Asesora de Curriculum. Dirección General de Educación Básica Dirección de Curriculum. Enero Managua.
- TUNNERMANN, B, C. 1995. La Educación de Nicaragua en la perspectiva del año 2000. Documento de discusión pública. Managua FIDEG.
- TUNNERMANN, B, C. 1997. La Educación Secundaria: Diagnóstico y Posibilidades. Ponencia presentada en el I Foro de Educación: La Educación Tarea de Todos. Noviembre 1997 Managua.
- UGALDE, V.J. 1995. Adecuación Curricular. SIMEN-MED-UNESCO. Managua.
- UNICEF, 1996 Análisis de la Situación de la niñez y la mujer. Managua.
- UNICEF-MAS: *Estudio de la Pobreza en Nicaragua*, Documento de trabajo, Managua-Nicaragua, 1994.
- VARELA, B., SALINAS, J. (1995): La política económica en Nicaragua en el período 1988-1992, en el libro *Impacto de las Políticas Económicas en los sectores Salud y Educación en Nicaragua (1988-1992)*, INIES. Managua-Nicaragua.
- VARGAS, O.R. 1993. Nicaragua: entre el laberinto y la esperanza (1990-1994). Managua: Nicaragua.
- VARGAS, O.R. 1996. Factores condicionantes para la Educación. Comentarios presentados en el Seminario Reforma y Ley de Educación organizado por el Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina PREAL-UCA. 8 Marzo 1996. Managua.
- VILAS, C.M. (1984): *Perfiles de la Revolución Sandinista*. Casa de las Américas. La Habana-Cuba.
- VILLALOBOS, S.F. 1994b. Informe Técnico: Elaboración de los Perfiles del Maestro de Educación Primaria y del Formador de Formadores en el Marco de la Transformación Educativa y Curricular. UNESCO-MED-SIMEN. Managua.
- VILLALOBOS, S.F., UGALDE, V. J. 1994a. *Perfiles Educativos Diferenciados para la Educación Primaria: La Experiencia de Nicaragua*. SIMEN-MED-UNESCO. Managua.
- WASSMANN, K. 1994. Taller de reflexión y trabajo sobre la perspectiva de género aplicado a la educación. Asesora Internacional Enfoque de Género. MED SIMEN.

Durante la década de los noventa, las reformas educativas han ido adquiriendo mayor amplitud y profundidad en Centroamérica.

Nicaragua entró de lleno en la dinámica de la reforma educativa centrada en tres grandes objetivos: Transformación Curricular (académico-pedagógico), Descentralización Educativa en su versión de Autonomía Escolar (administrativo-gestión) y Formación en Valores (axiológico-ideológico).

Como es natural, esta dinámica tuvo como referente la educación de la década de los ochenta o la educación en el proceso de una revolución popular, anticapitalista. Sobre su desmontaje se construye el nuevo modelo educativo, teniendo como eje dinamizador del mismo la reforma de la educación no superior de Nicaragua centrada en los tres grandes objetivos señalados.

El estudio de Nicaragua, estuvo a cargo de los Máster en educación, Miguel De Castilla Urbina y de Rafael Lucio Gil, quiénes con un excelente conocimiento de la educación nicaragüense, un inobjetable dominio de las técnicas de investigación, con visión profesional y criterios propios, profundizaron en el proceso de la reforma educativa desarrollada por el Ministerio de Educación en el período 1990-1998.



Universidad
Centroamericana